



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS**  
**MESTRADO ACADEMICO DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E QUESTÃO**  
**SOCIAL**

**JOANA IDAYANNE SILVEIRA MOREIRA**

**SERVIÇO SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL: ANÁLISE DO TRABALHO**  
**DO ASSISTENTE SOCIAL DO INSS NO GOVERNO DO PARTIDO DOS**  
**TRABALHADORES - PT (2003 A 2016)**

**FORTALEZA – CEARÁ**

**2016**

JOANA IDAYANNE SILVEIRA MOREIRA

SERVIÇO SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE DO TRABALHO  
DO ASSISTENTE SOCIAL DO INSS NO GOVERNO DO PARTIDO DOS  
TRABALHADORES - PT (2003 A 2016)

Dissertação submetida à banca examinadora do Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social do Centro de Estudos Sociais aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social, Trabalho e Questão Social.

Área de concentração: Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Cristina Queiroz Nobre.

FORTALEZA – CEARÁ

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Moreira, Joana Idayanne Silveira.

Serviço Social e Previdência Social: Análise do Trabalho do Assistente Social do INSS no Governo do Partido dos Trabalhadores - PT (2003 a 2016) [recurso eletrônico] / Joana Idayanne Silveira Moreira. - 2016.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 209 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social, Fortaleza, 2016.

Área de concentração: Serviço social, Trabalho e políticas sociais.

Orientação: Prof.ª Ph.D. Maria Cristina Queiros Nobre.

1. Previdência Social. 2. Serviço Social. 3. Trabalho. 4. Governo do Partido dos Trabalhadores - PT. I. Título.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ  
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa  
Centro de Estudos Sociais Aplicados  
Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social,  
Trabalho e Questão Social



Joana Idayanne Silveira Moreira


**SERVIÇO SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL ANÁLISE DO TRABALHO DO  
ASSISTENTE SOCIAL DO INSS NO GOVERNO DO PARTIDO DOS  
TRABALHADORES - PT (2003 a 2016).**

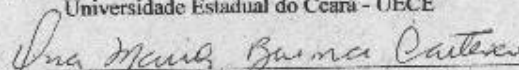
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social, Trabalho e Questão Social.


Área de concentração: Serviço Social

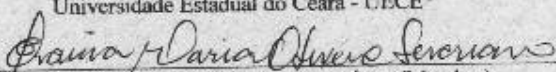
Aprovada em: 02/07/2016

BANCA EXAMINADORA

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Maria Cristina de Queiroz Nobre (Orientadora)  
Universidade Estadual do Ceará - UECE

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Ana Maria Baima Cartaxo (Membro)  
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Liana Brito de Castro Aratijo (Membro)  
Universidade Estadual do Ceará - UECE

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Evânia Maria Oliveira Severiano (Membro)  
Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza/ INSS

A Daniel Soares (*in memoriam*), um anjo  
que passou pela minha vida.

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho traduz uma etapa de minha vida de intenso desenvolvimento pessoal e profissional da qual participaram, direta e indiretamente, muitas pessoas queridas que me deram força e coragem para não desistir diante das inúmeras dificuldades que se apresentaram.

Não tenho religião definida, mas acredito que exista uma força superior, onipresente e onisciente, que nos conduz. Não saberia descrever de onde vem essa força, se é gente ou se é só energia, mas sei que, até aqui, a ela agradeço todos os meus dias.

À minha mãe, Dona Iêda, pelo seu jeito próprio de oferecer carinho e pelos cuidados de sempre.

Ao meu filho, o melhor do mundo, por ter paciência nas minhas ausências e orgulho das minhas conquistas.

Ao meu namorado, Thibério Mota, que com sua experiência acadêmica, amor e humildade colaborou na maturação e no desenvolvimento das ideias presentes nesse trabalho.

Às minhas amigas de turma e de vida, Soleane, Aline, Eliane e Maria, pelos diálogos longos e intensos que facilitaram a minha compreensão acerca dos temas estudados.

À professora e colega de trabalho, Evania Severiano, pela paciência e generosidade em compartilhar seus conhecimentos. Sem sua ajuda teria sido muito mais difícil!

Às professoras Ana Maria Baima Cartaxo e Liana Brito, que mesmo diante de tantas atribuições diárias, prontamente se dispuseram a participar da minha qualificação, oferecendo-me contribuições valorosas para a conclusão desse trabalho.

Aos meus colegas de trabalho, assistentes sociais do INSS, por acreditarem no meu potencial e terem contribuindo, de forma significativa, como interlocutores nessa pesquisa.

Aos colegas da APS Caucaia, local onde trabalho, e do setor de educação do INSS, por terem me apoiado e facilitado a aquisição da minha licença capacitação.

À minha orientadora, prof<sup>ª</sup> dr<sup>ª</sup> Cristina Nobre, pelos ensinamentos teóricos e pelo exemplo de coerência e militância política. Pessoas como você fazem a diferença na academia, na política e na vida.

Ao Mestrado Acadêmico de Serviço Social, Trabalho e Questão Social (MASS), por todas as contribuições a minha formação, dentro e fora de sala de aula.

E, por fim, agradeço a todos os meus amigos que torceram e vibraram com esta conquista. Não caberia enumerá-los, mas saibam que foram fundamentais todo apoio e carinho que ofertados nesse período.

## RESUMO

Fruto da nossa trajetória profissional, pesquisamos o processo de trabalho do Serviço Social do INSS frente às particularidades da política previdenciária no governo do Partido dos Trabalhadores. Realizamos pesquisa bibliográfica e documental, encampada por pesquisa de campo, que nos deu subsídios para discorrermos acerca das categorias escolhidas, quais sejam: Previdência Social, Trabalho, Serviço Social do INSS e governos do PT. Optamos pelo método histórico crítico de Marx fundamental na análise da dialeticidade, historicidade e contradição do objeto pesquisado. Explanamos o desenvolvimento da política social no Brasil, demarcando a importância da luta de classes como um de seus elementos propulsores. Foi a partir da organização de classe que o Estado mudou seu *modus operandi* em relação às diversas manifestações da questão social, constituindo espaço para a criação e expansão dos direitos sociais. Entramos na pauta da política de Previdência Social, destrinchando o seu desenvolvimento histórico marcado por perdas e ganhos. Entendemos a Previdência Social como política de Seguridade Social fundamental para redistribuir renda, diminuir as desigualdades e ampliar a cidadania. Apontamos, todavia, que essa concepção vem sendo alvo de contrarreformas, principalmente a partir da década de 1990 com o avanço da plataforma neoliberal e sua “política de modernização” que primou pela redução do Estado e pelo incentivo às leis de mercado, materializando um programa que restringiu direitos e reestabeleceu os ganhos do capital. Com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo federal, havia-se expectativas de rompimento com a linha governista neoliberal, todavia, o PT não rompeu com tal pauta, ao invés disso, criou mecanismos de aperfeiçoá-la, principalmente referente à matéria previdenciária. Em 2003, Lula conseguiu aprovar uma reforma na legislação previdenciária que significou perdas de direitos dos trabalhado, sinalizando, dentre outros aspectos, a guinada à direita de um partido que se formou com base popular, a partir de uma perspectiva anticapitalista e com viés socialista. Nos anos seguintes, a matéria previdenciária, inflamada socialmente como uma das grandes responsáveis pelo desequilíbrio orçamentário do Estado, continuou sendo atirada para o campo da mercantilização, regressivo de direitos. O Serviço Social previdenciário situado nessa celeuma sofreu várias transformações. Desinteressante para a perspectiva neoliberal promovida por FHC, passou por um processo de desmonte, fragilizando-se institucionalmente. Para reverter esse quadro, buscou articulações com diversos atores sociais encontrando no



Partido dos Trabalhadores, inicialmente, um aliado. A manutenção da condição de aliado, no entanto, se fez sob condições determinadas e nem sempre favoráveis, à medida que, a gestão interferiu na organização e autonomia do trabalho incidindo nas competências teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa da profissão. As conclusões encontradas nesta pesquisa demonstraram-nos que, diante das diversas intercorrências e interesses contraditórios que transitam o campo da Previdência Social, os assistentes sociais necessitam estar atentos ao direcionamento de suas ações, de modo que estas não percam a sintonia com o projeto ético-político da categoria, e busquem a construção de uma política de previdência pública, universal e sustentável. Destarte, é exigido do profissional um potencial crítico, questionador, capaz de superar os vícios da rotinização do trabalho, encontrando possibilidade no campo da burocratização institucional.

**Palavras-chave:** Previdência Social. Trabalho. Serviço Social do INSS. Governo do Partido dos Trabalhadores - PT.

## ABSTRACT

As result of our personal trajectory, we research in this paper, the working process of Social Assistance in INSS, given the particularities of Social Security policy under the management of Partido dos Trabalhadores. We made a extensive documentary and bibliographic research, guided by a field research, which gave us subsidies to discuss about the choosen categories, which are: Social Security, Job, Social Assistance and PT government mandate. We choose the historical critical marxist method, key in dialectical analisys, contraposition and historicity of researched object. We explain the development of social policy in Brazil, bounding the importance of “class struggle” as one of its driving force. We understand that it was from the class organization that the State changed his *modus operandi*, in relation to many manifestations of the social question, constituting space to creation and expansion of social rights. We entered the agenda of social security policy, unraveling its historical development marked by losses and gains. We understand the social security, pillar of social assistance, under the brazilian constitution of 1988, as key policy to redistribute income, reduce social inequality, and amplify citizenship. We point, however, that this conviction has been targeted by counter reforms, mainly in 1990s with the advance of neoliberal platform, that was conspicuous by reducing state and encouragement of market laws, materializing a program which restricted rights and reestablished capital gains. With the rise of the Partido dos Trabalhadores to the federal government, it was hoped the break up with neoliberal ruling line, however, the Partido dos Trabalhadores did not break with such agenda, instead, it developed mechanisms to improve it, mainly which in refers to Social Security matter. In 2003, President Lula, pushed through a reform of the social security legislation, which meant loss of labor rights, proving the right turn of a party that was formed with populist base, from an anti-capitalist perspective and socialist bias. In the following years, the social security agenda, socially identified as a major responsible for the state budget imbalance, continued to be thrown into the field of commodification, regressive rights. The Social Service pension situated in this uproar has undergone several transformations. Uninteresting for the neoliberal perspective promoted by former president FHC, passed by a process of dismantling, handicapping institutionally. To revert this frame, sought to links with various social actors meeting in the Partido dos Trabalhadores, initaly, an ally. The maintenance of this alliance, however, was made under certain determinate conditions, not always favorable, as the

government management interfered in the organization and autonomy of work focusing on scope theoretical-methodological, ethical-political, and technical of occupation. The findings in this research show that on the various complications and conflicting interests transiting the field of Social Security, social assistants need to be aware of the direction of their actions, so that they do not lose the line with the ethical-political project of category and seek to build a public security policy, universal and sustainable. Thus, it is required of a critical professional potential, questing, able to overcome addictions of job routinization, finding opportunity in the field of institutional bureaucratization.

**Keywords:** Social security. Job. Social service of INSS. PT government.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACS	Assessoria de Comunicação Social
ADJ	Agência de Demanda Judicial
AI	Ato Institucional
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
AUDGER	Auditoria Geral
ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social
APS	Agência da Previdência Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CEME	Central de Medicamentos
CF	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CGPGE	Coordenação Geral de Planejamento e Gestão Estratégica
CIF	Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNT	Conselho Nacional do Trabalho
CORREG	Corregedoria Geral
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CU	Cadastro Único
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e estudos socioeconômicos
DIRAT	Diretoria de Atendimento
DIRBEN	Diretoria de Benefício
DIRSAT	Diretoria de Saúde do Trabalhador
DRU	Desvinculação das Receitas da União
DSS	Divisão de Serviço Social
EC	Emenda Constitucional
ENPT	Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores

EPU	Encargos Previdenciários da União
FAP	Fator Previdenciário
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNPRESP	Fundo de Previdência dos Servidores Públicos
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
GEX	Gerência
GEXFOR	Gerência Fortaleza
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
ISSB	Instituto de Serviço Social do Brasil
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IAPAS	Instituto Nacional de Administração da Previdência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica de Previdência Social
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEI	Microempreendedor Individual
MST	Movimento dos Sem-Terra
MP	Medida Provisória
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social

MPS	Ministério da Previdência Social
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTMSS	Matriz Teórica e Metodológica do Serviço Social
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OPEP	Organização dos Países Produtores de Petróleo
OSI	Organização Socialista Internacional
PBA	Plano Básico de Ação
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFE	Procuradoria Federal Especializada
PIB	Produto Nacional Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNSST	Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e liberdade
PSPS	Plano Simplificado da Previdência Social
PT	Partido dos Trabalhadores
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SBT	Sistema Brasileiro de Televisão
SENAI	Serviço Social de Aprendizagem Industrial
SESI	Serviço Social da Indústria
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
URV	Unidade Real de Valor

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Organograma institucional.....	143
Gráfico 1 –	Distribuição de assistentes sociais da GEXFOR - fevereiro de 2016	145
Gráfico 2 –	Distribuição dos assistentes sociais por sexo e idade - fevereiro 2016.....	146
Gráfico 3 -	Distribuição dos assistentes sociais por tempo de serviço - fevereiro 2016.....	147
Gráfico 4 –	Estado civil - fevereiro 2016.....	148
Gráfico 5 –	Estado civil x filhos - fevereiro 2016.....	148
Gráfico 6 -	Distribuição dos assistentes sociais por faixa etária e titulação - fevereiro 2016.....	149
Gráfico 7 –	Distribuição dos assistentes sociais por renda – fevereiro de 2016..	151
Gráfico 8 –	Distribuição dos assistentes sociais por carga horária -fevereiro 2016	152
Gráfico 9 –	Distribuição da categoria em instâncias de organização política - fevereiro 2016.....	153
Gráfico 10 –	Relações no ambiente de trabalho - fevereiro 2016.....	156
Gráfico 11 –	Opinião dos profissionais sobre o desempenho de sua autonomia profissional - fevereiro de 2016.....	160
Gráfico 12 –	Profissionais interessados em trabalhar em locais diferentes das APSS- fevereiro 2016.....	162
Gráfico 13 –	Opinião sobre a existência de dificuldades no local de trabalho - fevereiro 2016.....	162
Gráfico 14 –	Escala de prioridade das linhas de ação - fevereiro de 2016.....	167
Gráfico 15 –	Contribuição do Trabalho do Serviço Social - fevereiro de 2016.....	169
Gráfico 16 –	Atualidade e sintonia da MTMSS no processo de trabalho - fevereiro 2016.....	171
Gráfico 17 –	Satisfação com o trabalho - fevereiro de 2016.....	173
Gráfico 18 –	A gestão petista e a organização política dos profissionais - fevereiro 2016.....	180

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>2</b>	<b>ESTADO, SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL NOBRASIL CONTEMPORÂNEO .....</b>	<b>25</b>
2.1	A POLÍTICA SOCIAL E A ORIGEM DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: ASPECTOS SÓCIO-HISTÓRICOS E TESSITURAS CONTEMPORÂNEAS.....	25
2.2	SEGURIDADE SOCIAL NA ASCENSÃO NEOLIBERAL: PARADOXOS ENTRE O BRASIL LEGAL E O BRASIL REAL .....	41
2.3	PREVIDÊNCIA SOCIAL ENTRE REFORMAS E PACTOS CONSERVADORES: PERDAS E GANHOS.....	48
2.4	A ASCENSÃO NEOLIBERAL E A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL DOS ANOS 1990.....	54
<b>3</b>	<b>A GESTÃO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES E AS PROPOSIÇÕES PARA POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.....</b>	<b>65</b>
3.1	UM PARTIDO E SUAS MÚLTIPLAS FACETAS: PARADOXOS IDEOLÓGICOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES.....	65
3.2	A CONQUISTA ELEITORAL, O PT E AS DETERMINAÇÕES POLÍTICAS DO LULISMO.....	75
3.3	A GESTÃO PETISTA DO ESTADO E A PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	83
<b>4</b>	<b>POLÍTICAS SOCIAIS E PROCESSO DE TRABALHO DO SERVIÇO SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE: IMPLICAÇÕES DAS TRANSFORMAÇÕES DO MUNDO DO TRABALHO.....</b>	<b>98</b>
4.1	AS TRANSFORMAÇÕES DO MUNDO DO TRABALHO E O IMPACTO NO ESTADO GERENCIAL DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	98
4.2	SERVIÇO SOCIAL EM TEMPOS DE CRISE: O PROCESSO DE TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NO CONTEXTO DE AUSTERIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	107
4.3	AS CONFIGURAÇÕES DO TRABALHO DO SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA SOCIAL: ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DA PROFISSÃO NA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA.....	<b>112</b>



4.3.1	<b>Planos Básicos de Ação – PBAs de 1972 e 1978</b> .....	117
4.4	MATRIZ TEÓRICO E METODOLÓGICA DO SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA: TECENDO NOVOS CAMINHOS PARA OS ASSISTENTES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIOS.....	124
4.5	MANUAL TÉCNICO DO SERVIÇO SOCIAL NO INSS: REDISCUTINDO AS ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DO ASSISTENTE SOCIAL DO INSS.....	134
<b>5</b>	<b>AS PARTICULARIDADES DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA NO GOVERNO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES E O TRABALHO DO SERVIÇO SOCIAL DA GEXFOR: ADENTRANDO NO COTIDIANO PROFISSIONAL</b> .....	<b>141</b>
5.1	PERFIL GERAL DOS ASSISTENTES SOCIAIS DA GERÊNCIA FORTALEZA - GEXFOR.....	141
5.2	AS RELAÇÕES E CONDIÇÕES DE TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA GEXFOR: ATÉ ONDE VAI A AUTONOMIA PROFISSIONAL? .....	156
5.3	AS AÇÕES PROFISSIONAIS DO SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA (GEXFOR) CONTRIBUEM PARA A AMPLIAÇÃO DOS DIREITOS ASSISTENCIAIS E PREVIDENCIÁRIOS? .....	164
5.4	<b>A RECONFIGURAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL, O GOVERNO PT E AS IMPLICAÇÕES NO SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA</b> .....	<b>174</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>185</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>189</b>
	<b>APÊNCIDES</b> .....	<b>199</b>
	APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....	<b>200</b>
	APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO.....	<b>202</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta proposta de pesquisa está diretamente ligada à nossa trajetória profissional na área da Previdência Social. Em 2008, durante o segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva — Lula (candidato do Partido dos Trabalhadores — PT), foi lançado um edital para concurso público exclusivo para o provimento de 900 vagas para analistas com formação em Serviço Social no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Fomos aprovadas neste certame. Inédito na história, ele visava repor um quadro profissional que há mais de trinta anos não se renovava.

De modo mais específico, esse concurso foi resultado de muitas lutas travadas, desde a década de 1990, pelos trabalhadores do Serviço Social no INSS. Luta contra um projeto de governo que previa uma Seguridade Social mediada pelo mercado e direcionada ao atendimento das necessidades proeminentes do processo de acumulação capitalista, em detrimento dos direitos dos trabalhadores.

Após a nomeação para o cargo de Analista do Seguro Social com habilitação específica em Serviço Social, estabelecemos as nossas primeiras aproximações com a dinâmica da Previdência Social, e tivemos a oportunidade de observar de forma privilegiada o crescimento e o espraiamento da profissão na Previdência Social em proporções nacionais. Com esse concurso, o Serviço Social do INSS triplicou o seu número de profissionais e conseguiu ampliar o seu raio de intervenção, antes limitado aos grandes centros urbanos, ganhando espaço nas regiões metropolitanas e interior de todos os estados do país.

Durante a nossa prática laboral, percebemos, no entanto, algumas dificuldades na realização da intervenção profissional. O projeto de modernização da previdência, conduzido pelo passaporte neoliberal e alardeado pelo estrito controle dos processos de trabalhos dos diversos profissionais da autarquia, atingira o Serviço Social, limitando o poder de decisão dos profissionais sobre sua dinâmica laboral.

Foram implantados diversos mecanismos tecnológicos de racionalização do trabalho, de acordo com as prioridades institucionais, que possibilitaram um rigoroso domínio institucional sobre a jornada de trabalho e sobre a produtividade dos assistentes sociais. A partir de então, a instituição, representada por suas lideranças, passou a ditar o quê e como fazer, definindo pacotes de serviços de forma autoritária e deixando para segunda ordem os projetos de intervenção construídos pela própria categoria.

Nessa conjuntura, muitos profissionais reagiram. E aqueles que se manifestavam de forma mais evidente contra as propostas de trabalho impositivas — que direcionavam o Serviço Social para uma atividade inespecífica e burocrática ou limitavam sua atuação a uma intervenção assistencializada — sofriam retaliações, causando uma angústia coletiva que foi coroada, individualmente, de forma mais ou menos intensa, pelo assédio moral e pela desvalorização do trabalho do assistente social nas instâncias internas da autarquia.

Esses acontecimentos dificultavam a realização de um trabalho autônomo e pautado na construção de uma previdência social pública, universal e sustentável, conforme previa o Art.88 da Lei nº8213/91 e a Matriz Teórica e Metodológica do Serviço Social na Previdência (MTMSS), diretrizes do processo de trabalho do assistente social na previdência.

Assim, mesmo imersos nas dificuldades supracitadas, passamos a perceber os problemas acima sinalizados como facetas de uma transformação maior que vinha ocorrendo no cenário das políticas públicas no País. Desta forma, partindo dessa ótica, elas seriam vivenciadas no interior do INSS, mas suas origens estariam além das fronteiras da própria instituição, e para conseguir aclará-las seria imperativo conhecer os impactos sociopolíticos do neoliberalismo no gerenciamento estatal da proteção social no Brasil.

Conforme explicaremos adiante, na década de 1990, o Estado brasileiro foi invadido pelas ideias neoliberais. Estas, por sua vez, provocaram um conjunto de reformas que incidiu diretamente sobre os direitos dos trabalhadores, tanto os da iniciativa pública como os de empresas privadas, reorientando a Seguridade Social a um projeto diminuto de proteção social, esboçado pelo capital financeiro internacional. Estas reformas impactaram de forma privilegiada a política de previdência social.

Traduzidas em dois momentos prioritários, o primeiro no Governo FHC (1998) e o segundo no governo Lula (2003), as reformas previdenciárias impuseram perdas aos segurados, levando a redução dos gastos públicos, extensão do tempo de contribuição, burocratização do acesso a benefícios e fortalecimento do caráter de seguro da previdência.

É diante dessa relação que envolve os determinantes estruturais do Estado gerencial da política de previdência e o processo de trabalho do Serviço Social que surge o interesse em estudar o trabalho do assistente social do INSS nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Queríamos entender melhor o que se

processou/processa na gestão do Estado, administrada durante quase quatorze anos pelo referido partido, que ao mesmo tempo que reestabeleceu um serviço que estava na iminência de extinção, contraditoriamente, atacou sua autonomia, fazendo com que ele se adequasse a um padrão de trabalho hierarquicamente racionalizado e antidemocrático, ao limitar os espaços coletivos de discussão e promover perseguição e punição aos membros dissidentes.

Destarte, partindo da hipótese que o Serviço Social do INSS desenvolve um trabalho voltado para a universalização dos direitos previdenciários, levantamos algumas indagações que nos ajudaram na condução dos nossos estudos, quais sejam: a política previdenciária desenvolvida na gestão do PT facilitou o acesso aos direitos previdenciários dos trabalhadores? Houve impacto dessa política no processo de trabalho do Serviço Social do INSS? Caso a resposta seja sim, indagamos: como esses impactos são percebidos pelos Assistentes sociais do INSS na Gerência Fortaleza (GEXFOR)? E ainda, o Serviço Social do INSS está conseguindo se legitimar na política previdenciária como categoria pautada na efetivação dos direitos sociais (assistenciais e previdenciários)? Tendo como parâmetro a universalização da Previdência Social, quais os desafios impostos ao trabalho dos assistentes sociais do INSS?

Essas perguntas pretendiam atender ao seguinte objetivo geral: realizar um estudo sobre o trabalho do Serviço Social do INSS frente às particularidades da política previdenciária no governo do Partido dos Trabalhadores (2003 a 2014). A partir disso, temos os seguintes objetivos específicos: mapear as principais mudanças na Previdência Social que incidiram no trabalho do Serviço Social do INSS durante a gestão do Partido dos Trabalhadores; analisar as contribuições do trabalho do Serviço Social do INSS para a ampliação dos direitos assistenciais e previdenciários na gestão petista; e verificar os limites e as possibilidades apresentadas ao assistente social para a afirmação da profissão enquanto instrumento na materialização dos direitos previdenciários.

Para atingir os objetivos da pesquisa, o percurso metodológico foi definido a partir da teoria histórico-crítica, dos objetivos da pesquisa, da relevância da mesma frente às questões mais gerais das ciências sociais e, logicamente, do nosso interesse pessoal enquanto pesquisadora e assistente social do quadro de servidores efetivos do INSS.

A opção pela perspectiva histórico-crítica se deu pela necessidade de estudar a realidade de uma forma dinâmica e totalizante, considerando que os fatos sociais só

podem ser entendidos a partir de suas implicações políticas, econômicas e culturais (GIL, 2009). Assim, a pesquisa buscou “[...] novos conhecimentos no campo da realidade social” (GIL, 1995, p. 43). Procurou, além disso, desmistificar e esclarecer conceitos e ideias preestabelecidas a respeito do processo de trabalho do Serviço Social na Previdência, lançando mão do método dialético, isto é, partindo do pressuposto de que os fatos e acontecimentos estão imbricados em uma realidade que se recria constantemente, “[...] reconhecendo-a como processo histórico em seu peculiar dinamismo, provisoriedade e transformação” (MINAYO, 2010, p. 108).

O método dialético foi escolhido, portanto, por analisar a sociedade moderna a partir de sua gênese, desenvolvimento, estrutura e dinâmica. É uma abordagem criada ainda no século XXVIII pelo filósofo Karl Marx, mas que se torna atual porque nos dá ferramentas para reproduzir o movimento real no plano ideal, transpondo o nível da aparência – nível da realidade de extrema importância – e apreendendo a essência dos fenômenos, ou seja, a estrutura e a dinâmica do objeto. “O método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto” (PAULO NETTO, 2011, p. 22).

Outro ponto que faz do método dialético marxista o mais adequado para a nossa análise é a forma como ele propõe a relação sujeito/objeto no processo de conhecimento teórico. Assim como na nossa pesquisa estamos diretamente relacionados ao objeto de estudo, Marx estava diretamente implicado em seu objeto — a sociedade burguesa —, não cabendo, portanto, em nenhum dos dois casos, relação de externalidade, mas um íntimo vínculo que imbrica sujeito e objeto. Nesse caso, excluímos qualquer pretensão de neutralidade. Analisamos nosso objeto — o trabalho do Serviço Social no INSS durante a gestão PT — nos posicionando como sujeitos ativos e partícipes da construção desse objeto. Isso nos exige, a partir de então, disposição, criatividade e imaginação para mobilizar o máximo de conhecimentos, criticando-os e revisando-os sempre que necessário (PAULO NETTO, 2011).

Na pesquisa, utilizamos instrumentos e técnicas para nos aproximar e nos apoderar da matéria de análise. É importante ressaltar que estes compõem o percurso metodológico, mas não se confundem com o método, posto que poderiam ser utilizados por qualquer um dos variados métodos disponíveis nas ciências sociais.

Assim, realizamos uma abordagem de natureza exploratória, nos apropriando de extensa pesquisa bibliográfica e documental. Partimos de uma indagação central e outras subsidiárias, conforme explicitado acima. Utilizamos técnicas

qualitativas, sem excluir, contudo, o uso de dados quantitativos que se fizeram necessários. “É o conjunto de diferentes pontos de vista, e diferentes maneiras de coletar e analisar os dados [qualitativa e quantitativamente], que permite uma ideia mais ampla e inteligível da complexidade de um problema” (GOLDENBERG, 2009, p. 62). A opção pela combinação de duas formas distintas de interpretação dos fenômenos proporcionou uma maior aproximação com o objeto de estudo, buscando a idealização de sua estrutura e dinâmica.

A abordagem quantitativa, ao enfatizar os atributos mensuráveis relacionados à pesquisa, propiciou generalizações sobre o tema que serviram de fundamento ao conhecimento produzido pela pesquisa qualitativa. As informações quantificadas foram: o número de assistentes sociais durante o período analisado; o número de agências da Previdência Social (APS) na GEXFOR, identificando as que oferecem e não oferecem o Serviço Social; a jornada de trabalho e a produtividade dos profissionais; a distribuição etária do grupo; a distribuição por renda; o nível de satisfação com o trabalho, dentre outros.

Os dados qualitativos foram obtidos por meio de questionário, com perguntas abertas e fechadas, que foi enviado por *e-mail*, após comunicação prévia, para todos os assistentes sociais lotados na GEXFOR que trabalham diretamente com atribuições privativas e competências do Serviço Social, considerando um universo de 42 profissionais.

O retorno dos questionários ficou na margem dos 33%, isto é, quatorze pessoas retornaram o instrumental. Para tentarmos aprofundar a discussão, buscamos outra forma de aplicação do questionário, desta vez presencial, priorizando os profissionais mais antigos na instituição, por considerarmos que estes, devido ao maior tempo de trabalho na previdência, teriam mais elementos para o enriquecimento de nossa pesquisa. Após algumas tentativas frustradas, nas quais os assistentes sociais se negaram a participar da pesquisa por justificativas que se repetiam entre a falta de tempo, a complexidade das perguntas e a falta de vontade pessoal em participar, conseguimos a aquiescência de mais três interlocutores; desta forma, alcançamos a amostra de 42,5% do grupo. Com esse percentual, avaliamos que já dispúnhamos de uma amostra representativa e informações necessárias para iniciarmos a análise do conteúdo.

Ressaltamos que essa pesquisa foi realizada com o grupo de assistentes sociais da Gerência Fortaleza (GEXFOR), gerência em que estamos lotados. Desta

forma, a pesquisa retrata uma realidade local, podendo haver variáveis de opiniões e impactos da política em outros cantos do país.

O questionário foi subdividido em quatro partes, contendo questões que nos possibilitaram traçar o perfil profissional dos assistentes sociais; abordar as relações e condições de trabalho; analisar o processo de trabalho, tendo como parâmetro a legislação que define as atribuições privativas e competências do Serviço Social na previdência; e, por último, apresentar questões relativas à política previdenciária no governo do PT e as repercussões da mesma no trabalho do Serviço Social do INSS.

No presente trabalho, definimos algumas categorias, a saber: Previdência, Trabalho, Serviço Social do INSS e Governo PT, que nortearam a construção do nosso referencial teórico. Trabalhamos as categorias durante todo o corpo do trabalho e tentamos fazer o cruzamento da teoria com os dados empíricos na seção de número cinco quando apresentamos os resultados da pesquisa de campo e iniciamos a viagem de retorno ao real, desta vez de uma forma menos caótica, com as ideias concatenadas em uma rica totalidade de determinações e relações diversas.

Assim, esta dissertação contém a seção inicial, na qual expomos nosso interesse pelo tema de estudo, o método aplicado e um esboço geral de como se estruturou nossa linha de pensamento para a construção do trabalho, seguida de mais quatro seções e a conclusão.

Na segunda seção e suas respectivas seções secundárias, abordamos o contexto geral da formação das políticas sociais, com destaque para as características brasileiras, realizando um apanhado histórico, político e econômico que culmina, com a ascensão do neoliberalismo na política estatal, nas tessituras contemporâneas da proteção social. Em meio às políticas sociais, damos atenção privilegiada para a política de previdência brasileira, resgatando seu desenvolvimento histórico, as influências políticas, a conjuntura econômica e, conseqüentemente, suas perdas e ganhos.

Na terceira seção, dissertamos sobre a gestão do Partido dos Trabalhadores e suas proposições para a política de Previdência Social. Esta parte do trabalho foi dividida em três seções secundárias, nas quais se enfatizou as transformações ideológicas que geraram as mudanças de paradigma na gestão estatal do Estado pelo PT, fazendo com que este partido abandonasse um ideal revolucionário para uma inclinação política em sintonia com agências multilaterais; as peculiaridades da política brasileira

no governo Lula definindo um fenômeno na política brasileira denominado Lulismo; e, as alterações promovidas pelo PT na Previdência Social.

Na quarta seção, intitulado “Políticas sociais e processo de trabalho do serviço social na contemporaneidade: implicações das transformações do mundo do trabalho”, discorreremos sobre as alterações no mundo do trabalho provocadas pelo esgotamento do fordismo e a ascensão da acumulação flexível, que precarizou as relações de trabalho e, conseqüentemente, aumentou a exploração do trabalhador, que sofreu com perdas de direitos trabalhistas e sociais.

A partir dessa discussão mais ampla, adentramos o universo do trabalho do Serviço Social. Nesse momento, faço as considerações sobre a dimensão da profissão como especialização na divisão social e técnica do trabalho, sujeita aos dilemas do assalariamento. Dilemas estes que ultrapassam os indivíduos singulares, alcançando a dinâmica da relação entre as classes sociais e destas com o Estado. A característica de trabalhador assalariado irá impor limites e possibilidades à exequibilidade do projeto ético-político do Serviço Social, ao defrontar-se com o projeto da burguesia capitalista. Assim, emerge no cotidiano da profissão novos desafios que requerem a articulação das competências teóricas, éticas e políticas.

Nesta mesma seção, discutimos, do ponto de vista teórico e histórico, a origem e o desenvolvimento da profissão na política previdenciária, enfatizando o processo de maturação da profissão a partir de seus documentos norteados. Damos especial atenção à MTMSS, documento que apresenta uma instrumentalidade metodológica apoiada no método crítico dialético, rompendo com os paradigmas estruturais-funcionalistas até então predominantes na intervenção profissional; por fim, analisamos o Manual Técnico, publicação de 2012 que compilou todos os documentos referentes ao trabalho do Serviço Social na política previdenciária.

A quinta seção é dedicada à exposição e à análise dos instrumentais aplicados na pesquisa de campo. Com as informações obtidas, tivemos a possibilidade de traçar um perfil geral dos assistentes social da GEXFOR, qualificando-os quanto ao sexo, existência de filhos, estado civil, faixa etária, renda familiar, titulação, tempo de trabalho na previdência e participação política. Além disso, pudemos analisar aspectos do processo de trabalho como demanda, satisfação, perspectivas, dificuldades e desafios. Ademais, conhecermos a opinião dos profissionais sobre o gerenciamento estatal da política de Previdência Social e suas implicações no cotidiano laboral.



A última seção nos apresenta os achados da pesquisa. Nesta expomos a conclusão do que até aqui foi pesquisado. Nos deparamos com um objeto de estudo em constante movimento, dinamizando-se nas contradições cotidianas, cuja superação o conduz a patamares crescentes de complexidade e leva a novos desafios que também são contraditórios.

Desta forma, não temos a pretensão de esgotar a análise nas linhas que se seguem, mas pretendemos dar alguns passos em direção ao real – a análise teórica das condições em que se objetivam o trabalho do assistente social no INSS, deslocando-nos da visão caótica que a imediatividade nos apresenta, para um olhar que sintetiza e nos ajuda a compreender as múltiplas determinações, a unidade de diversos que compõem a realidade.

## 2 ESTADO, SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

### 2.1 A POLÍTICA SOCIAL E A ORIGEM DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: ASPECTOS SÓCIO-HISTÓRICOS E TESSITURAS CONTEMPORÂNEAS

As políticas sociais resultam do conflito entre capital e trabalho. Elas são fruto da confluência dos movimentos de ascensão do capital, da organização e mobilização da classe trabalhadora e do desenvolvimento da intervenção do Estado (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). Tornaram-se mais evidentes após a Segunda Guerra Mundial<sup>1</sup>, com a mudança no modelo de produção e a ascensão do capitalismo em sua fase monopolista.<sup>2</sup>

A construção das políticas de proteção social foi gradual e diferenciada entre os países, “[...] dependendo do movimento de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas e das correlações e composições de forças no âmbito do Estado” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 64).

Em países submetidos à lógica da industrialização, durante o século XVIII, houve mudanças consideráveis na sociabilidade e integração social. Mudou-se não apenas a forma de produzir, mas, sobretudo, ocorreram implicações profundas no sistema familiar. A perda dos meios de produção, a mobilidade social, o inchamento populacional das cidades, o ingresso de mulheres e crianças no mercado de trabalho, as novas exigências do processo de produção, a substituição do trabalho direto realizado pelo homem pelo crescente uso de máquina e a formação e ampliação do exército industrial de reserva reconfiguraram os centros urbanos e, conseqüentemente, o sistema

---

<sup>1</sup> Nesse período histórico, a concretização da experiência de socialismo na URSS, China, Cuba e outros países do Leste Europeu implicaram na necessidade de o Estado capitalista impulsionar reformas sociais preventivas para diminuir os riscos que as revoluções socialistas poderiam trazer. Ao mesmo tempo, essas reformas sociais também respondiam à nova fase do capital, a acumulação fordista, que pressupunha o consumo em massa e, portanto, um trabalhador melhor remunerado, com partes dos seus custos de reprodução sendo atendidos por políticas sociais.

<sup>2</sup> O capitalismo monopolista é a fase desse sistema que ocorre a partir do último quartel do século XIX, sucedendo o capitalismo concorrencial. Na literatura leninista, esta fase é definida como o estágio imperialista, sendo o momento de maturação histórica da sociedade burguesa, quando ocorre uma acentuação dos lucros através do controle dos mercados. Para Paulo Netto (1994, p. 19), “O Capitalismo monopolista recoloca, em patamar mais alto, o sistema totalizante de contradições que confere a ordem burguesa os seus traços basilares de exploração, alienação e transitoriedade histórica, todos eles desvelados pela crítica marxista”.

familiar dos trabalhadores, interferindo não só na esfera da produção, mas também, e de forma bem acentuada, na reprodução social.

Nesse contexto, erigiu-se um processo de pauperização intenso e contraditório<sup>3</sup> onde a pobreza crescia na razão direta da capacidade histórica de produzir riqueza, tratando-se, pois, de uma escassez produzida socialmente. “[...] O pauperismo faz parte das despesas extras da produção capitalista, mas o capital arranja sempre um meio de transferi-las para a classe trabalhadora e para a classe média inferior” (MARX, 2014, p. 756).

A escassez produzida na ordem burguesa, enquanto parte constitutiva das relações sociais capitalistas, gerou, ao longo da história, vários desdobramentos políticos e sociais, principalmente após a reação da classe trabalhadora contra o que estava posto, dando origem ao que nós conhecemos por questão social. “Por ‘questão social’, no sentido universal do termo, queremos significar o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no curso da constituição da sociedade capitalista” (PAULO NETTO, 2001, p.17).

A formação e o desenvolvimento da classe operária no cenário político da sociedade, rejeitando o tratamento historicamente ofertado à população carente — a repressão policial — e expressando a consciência e luta por melhores condições de vida e trabalho, obrigou as classes dominantes e o Estado a implantar novas estratégias de tratamento das refrações da questão social. A partir daí, ao Estado coube a implementação de medidas interventivas para a preservação das condições de produção capitalista e para a reprodução da classe trabalhadora através do que ficou, ao longo do processo de luta, conhecido por políticas sociais.

As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 51).

---

<sup>3</sup> Os problemas sociais provenientes do capitalismo são bastante distintos das expressões sociais encontradas nas sociedades que precederam a ordem burguesa. Nestas temos problemas oriundos da escassez definida pelo baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas, escassez por privação; naquelas, a escassez era produzida pela relação contraditória que se estabeleceu entre as forças produtivas, escassez produzida socialmente.

Na Europa, as ações assistencialistas voltadas ao atendimento das demandas da classe pauperizada datam do século XVI, e como exemplo podemos citar a Lei dos Pobres de 1601, na Inglaterra.

As legislações daquela época, assim como muitas outras que tomaram os séculos seguintes, não tinham o caráter de direito; ocupavam o campo da beneficência, sendo realizadas sobretudo por indivíduos ligados à Igreja. Apresentavam como principal propósito proteger as cidades contra os danos causados pela presença da população carente e impulsionar as pessoas a trabalharem sob qualquer circunstância.

Sob a lei elisabetana, os pobres eram forçados a trabalhar com qualquer salário que pudesse conseguir e somente aqueles que não conseguiam trabalho tinham direito a assistência social; nunca se pretendeu e nem se concedeu qualquer assistência sob a forma de abono social (POLANYI, 2000, p.101).

Com o desenvolvimento das forças produtivas, dos Estados nacionais e das relações entre indivíduos e sociedade, que gerava uma arena produtora de interesses conflitantes, tais legislações assistenciais começaram a ganhar volume e orbitar na esfera do direito, todavia dentro de uma perspectiva paternalista e autoritária de proteção social, isto é, desconsiderando a relação visceral entre a universalização da cidadania e a agregação entre direitos civis, políticos e sociais e construindo uma proteção — mesmo em países mais progressistas como a Inglaterra — arcaica, incapaz de lidar de forma qualificada com questões e desafios sociais complexos.

Foi apenas no século XIX, portanto, que se somaram os fatores econômicos, sociais e políticos (vale ressaltar que o aumento do poder político dos trabalhadores tem especial protagonismo) para a formação do atual conceito de proteção social. E esse conceito, ao vincular bem-estar à cidadania, foi um divisor de águas entre a proteção social arcaica e um modelo de proteção moderno, no qual o Estado estaria responsável por um leque de funções sociais.

Desta forma, compartilhando das ideias de Pereira (2011), iremos demarcar a origem, o conteúdo e os contornos das políticas sociais no mundo com o *Welfare State*<sup>4</sup>, mesmo sabendo que aquelas não se resumem a este.

Este sistema foi um fenômeno temporal de um momento histórico específico e resultante das conquistas democráticas e cívicas do pós-guerra. Consolidou-

---

<sup>4</sup> É importante reforçar que o *Welfare State* denota ganhos sociais dentro de uma sociedade capitalista, embora esteja distante de se apresentar como um modelo de socialismo.

se e expandiu-se após a Segunda Guerra Mundial, quando as calamidades sociais deixadas pelos conflitos e a necessidade de manter a reprodução da força de trabalho e reestruturar os padrões de produção obrigaram os partidos políticos a estabelecerem uma aliança que permitia a aprovação e o financiamento de diversas legislações sociais.

O *Welfare State*, diretamente associado ao modelo de produção Fordista/Keynesiano<sup>5</sup> e à organização e luta de classes, realizava-se como um complexo moderno de proteção social, baseado em políticas sociais mais abrangentes e universalizantes. Tinha como âncora o conceito de cidadania social, prevendo “[...] um amplo sistema de bem-estar e de comprometimento estatal com crescimento econômico e pleno-emprego” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 92).

Apresentou como ponto principal a capacidade organizativa dos trabalhadores e o potencial do Estado em subsidiar parte dos custos com a reprodução social. Materializou-se na oferta estatal de padrões mínimos de vida (incluindo cuidados com a renda, nutrição, saúde, habitação e educação dos trabalhadores e seus familiares), mudando a lógica da proteção social restritiva e baseada em compensações pretéritas até então predominante.<sup>6</sup>

Por se efetivar a partir de um jogo de tensões e interesses contraditórios entre capital *versus* trabalho (ora respondendo aos anseios da classe trabalhadora, ora atendendo às prerrogativas do capital), o *Welfare State* não se realizou de forma unívoca e consensual nos diversos países em que ocorreu, sendo seu desenvolvimento e maturação determinados pelas características políticas, econômicas e sociais nas quais vivenciaram os países na conjuntura do pós-guerra.

O *Welfare State* foi guiado por três marcos orientadores: o modelo keynesiano de regulação econômica e social, inaugurado nos anos de 1930; o Relatório de Beveridge sobre a Seguridade Social de 1942<sup>7</sup>; e a formulação da teoria da cidadania

---

<sup>5</sup> Optamos por tratar com mais detalhes sobre esse tema no terceiro capítulo, quando apresentaremos as transformações no mundo do trabalho ocorrido no Brasil na década de 1970, com a reestruturação produtiva e os impactos no trabalho do Serviço Social.

<sup>6</sup> A lógica de proteção social predominante na Europa, naquela época, era a proposta pelo Plano Bismarck, Modelo alemão desenvolvido pelo chanceler Otto Von Bismarck em 1883. Trata-se de um sistema de seguros sociais financiado, principalmente, pelos empregados e empregadores e que condicionou os benefícios de retorno a contribuições diretas e pretéritas (BOSCHETTI, 2006).

<sup>7</sup> O relatório Beveridge foi elaborado por um comitê coordenado por William Beveridge e publicado na Inglaterra em 1942. Apresentou um plano de Seguridade Social nacional e unificado, que revia e ampliava todo o sistema de proteção social existente na Grã-Bretanha. Tinha como pontos centrais a criação de Políticas Nacionais do Seguro, da Assistência, de Empregos e de Saúde, esta última sob a ótica da não contributividade e da universalidade. Combatia o projeto de proteção social proposto por Otto Von Bismarck<sup>7</sup> no século XIX, no qual a difusão do conceito de proteção social era caracterizado por uma lógica semelhante aos seguros privados, com contribuições individualistas, diretas e anteriores para

de Marshall em 1940. Tais marcos formaram suas colunas mestras: pleno emprego (Keynes); seguridade econômica e de existência (Beveridge) e direito à cidadania (Marshall) (PEREIRA, 2011).

Destarte, garantindo a regulação do mercado e o controle da economia, mantendo o elevado nível de emprego e oferecendo serviços sociais universais e individuais para a garantia de uma seguridade econômica e de existência pautada no conceito amplo de cidadania, o *Welfare State* marcou o pós-Segunda Guerra como o maior sistema de proteção social até então já reconhecido na Europa, superando a óptica securitária e incorporando um conceito ampliado de seguridade social.

Após esse período áureo das políticas sociais, contudo, e com o fortalecimento da ofensiva neoliberal, o *Welfare State* foi definhando. Seguiu-se, assim, uma tendência global de romper com a proteção social estatal, de privatizar o patrimônio coletivo e de desmontar direitos sociais conquistados com muito ardor pelos trabalhadores.

No caso do Brasil, não vamos encontrar propriamente um modelo de proteção que possa ser definido como *Welfare State*, ou bem-estar social. Do início do século XX até a Constituição de 1988, encontramos uma forte tendência da legislação assistencial setorializada, restritiva e com caráter de seguro, ou seja, as conquistas, em sua maioria, eram reduzidas a determinadas categorias de trabalhadores e necessitavam de uma contrapartida financeira do beneficiário para ser acessada.

Após 1988, há uma releitura do modelo de proteção social brasileiro. Sem perder os ranços do modelo bismarckiano (caráter de seguro), passou a sofrer forte influência do modelo beveridgiano, ampliando sua rede de atendimento e universalizando alguns direitos a partir do critério da cidadania, constituindo-se uma proteção social mista, sem tendência restrita a um dos modelos, ou, na opinião de Boschetti (2006), uma Seguridade Social marcada por uma nebulosidade conceitual.

A assistência estatal brasileira iniciou-se através de ações pontuais e fragmentadas nas esferas da previdência, saúde, educação e assistência social, sem um reconhecimento político destas como direitos sociais e sem uma definição clara acerca

---

aferimento dos benefícios. Ao se contrapor a Bismarck, Beveridge propunha um modelo de Seguridade Social pautado, prioritariamente, no reconhecimento da cidadania de cada indivíduo, prometendo vencer cinco gigantes: “[...] a ignorância, a sujeira, a enfermidade, a preguiça e a miséria” (TIMMIS *apud* PEREIRA, 2011, p. 94).

do que era responsabilidade de cada uma, relacionando-as apenas às relações de trabalho e de produção do país.

A proteção social brasileira só começa a ganhar *status* de direito, ampliar e adquirir visibilidade social no século XIX, com as greves gerais de 1917 e 1919 no eixo Rio-São Paulo, bem como, com o movimento anarquista de 1918 (Rio de Janeiro).<sup>8</sup> A intensificação das mobilizações operárias contra a política liberal das oligarquias agrárias na República Velha e o apoio de alguns parlamentares mais progressistas possibilitaram a implementação das primeiras leis e decretos relativos a questões trabalhistas e sociais, cobrindo, minimamente, os riscos do trabalho.

Assim, foi na década de 1920 que encontramos a implantação das primeiras legislações sociais, sendo estas de natureza civil (com baixo ou nenhum financiamento do Estado) e dependentes da política de trabalho.

Essas legislações destinadas aos trabalhadores tinham uma dupla objetivação — ao mesmo tempo complementar e contraditória —, uma vez que reconheciam os riscos do trabalho sem perder de vista a importância de manter o trabalhador "dócil" e produtivo. Respondiam, portanto, às demandas iminentes daquelas classes profissionais mais importantes para a economia, e tentavam despotencializar a radicalidade dos movimentos sociais.

[...] [as legislações trabalhistas] manifestaram-se sobretudo de forma a conter a massa de trabalhadores que clamava por melhores condições de vida e trabalho, transformando reivindicações em leis que estabeleciam melhorias tímidas e parciais nas condições de vida da massa eufórica (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 63).

É evidente, que as características do nosso país, como uma República recente, a cultura dos apadrinhamentos e um ranço da escravidão ainda muito forte interfeririam significativamente na conquista das primeiras legislações protetivas. A coexistência de trabalhadores livres e escravos e as relações matizadas pelas trocas de favores e favorecimentos individuais tornavam-se entraves para a organização e

---

<sup>8</sup> Estes eventos foram profundamente influenciados pela Revolução Russa de 1917 e pela disseminação do socialismo pelo mundo, oferecendo os elementos para a criação do Partido Comunista Brasileiro em 1922, primeiro partido de esquerda no Brasil. A referida conjuntura favoreceu a formação da classe operária brasileira com a identidade de classe social organizada e pautada na luta pela emancipação humana, pela socialização das riquezas e pela instituição de uma sociabilidade não capitalista, inscrevendo os direitos sociais como uma necessidade iminente, como meio de resgatar a cidadania e prover proteção social a todos os trabalhadores.

mobilização da classe trabalhadora, aumentando a exploração e dificultando as possibilidades políticas de mudanças no processo de produção e na economia.

A persistência da escravidão, seja no meio rural, seja no meio urbano, fez com que todo esse complexo colonial do trabalho se perpetuasse em bloco, ao longo do século XIX, dificultando a formação, a diferenciação e a expansão de um autêntico mercado de trabalho (ao lado do mercado de escravos) e facilitando a ultra-exploração do liberto e do 'homem-livre' ou 'semi-livre' que vivesse de sua força de trabalho (FERNANDES, 2006, p. 226).

A burguesia utilizava-se das armas que tinha para manter o conservantismo sociocultural e político, protelando as legislações que favorecessem os trabalhadores e tentando despolitizar suas lutas. Isso ocorria tanto através da burocracia legislativa, adiando e/ou vetando as pautas mais progressistas, como através da ação policial coercitiva, reprimindo os movimentos e cooptando ou corrompendo suas lideranças. Sobre isso, Behring e Boschetti afirmam: “[As manifestações operárias] quando se colocam mais adiante na cena política, extrapolando o mandonismo e o paternalismo tradicional das elites, eram tratadas a partir da repressão policial e dissuasão política-militar” (2008, p.78).

Nessa dinâmica, mesmo existindo manifestações objetivas de pauperismo em nosso país (principalmente após a libertação dos escravos e a dificuldade de inserção dos mesmos no mercado de trabalho), as políticas sociais brasileiras tiveram uma evolução lenta, arcaica, com uma parca e inócua legislação que foi conseguida a duras penas pelos trabalhadores organizados, mas que ainda estimulava as relações de apadrinhamento, cooptação e corrupção.

Com o estopim da crise internacional de 1929, a economia brasileira passou a sofrer forte impacto, mudando as correlações de força no interior da classe dominante. As oligarquias agroexportadoras de café entraram em decadência, com a diminuição das exportações, ficando extremamente vulneráveis econômica e politicamente. Nessas circunstâncias, o empresariado não ligado ao café, grupo social que naquele formato de governabilidade não dispunha de mecanismos de poder para assegurar seus interesses econômicos e políticos, passaram a exercer pressão para ampliar suas influências na política e diversificar a economia brasileira. Assim, é nesse fracionamento da burguesia que Getúlio Vargas, ligado aos produtores de carne do Sul, encontra espaço e apoios



popular, político e militar<sup>9</sup> para chegar ao poder por meio do ato que ficou conhecido como “Revolução de 1930”.<sup>10</sup>

No governo de Getúlio Vargas (1930 a 1945), o Estado foi instrumentalizado para a efetivação das políticas sociais. O capitalismo brasileiro, em sua versão retardatária, entrava na era dos monopólios, levando a um processo de transição econômica (da economia cafeeira para a urbano-industrial) que desencadeou um novo relacionamento com as instâncias estatais e uma nova forma de integração das frações burguesas e proletárias. O proletariado, começando a construir sua identidade como protagonista histórico-social consciente, apresentava seu projeto societário “[...] anticapitalista, referenciado por uma prospecção socialista e uma prática sindical classista” (PAULO NETTO, 2001, p. 59).

O projeto socialista do proletariado crescia e buscava romper com a ordem burguesa. Esta, por sua vez, respondia às pressões dos trabalhadores com um programa reformista e conservador, utilizando-se de estratégias de administração técnica e terapia comportamental para despolitizar os movimentos e confundir o cerne da questão social. Assim, foi na arena de conflitos promovida pela era dos monopólios que o governo Vargas implementou um conjunto de legislações de “projeções socialistas” facilmente digerível pelo conservadorismo da burguesia monopolista.

Com o intuito de atender as demandas mais pungentes e acalmar a classe trabalhadora, transformando a luta de classes em colaboração de classe para a construção e legitimação de seu Estado centralizador, o governo de Vargas regulamentou as relações de trabalho e absorveu ações previdenciárias e assistenciais, criando leis e instituições para gerir essas relações. Criou, ainda, os institutos de aposentadorias e pensões; instituiu a legislação trabalhista e regulamentou políticas nas áreas de saúde, educação e assistência social.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Getúlio Vargas foi apoiado pelos segmentos militares médios, os tenentes, inclusive aqueles que já haviam participado da Coluna Prestes.

<sup>10</sup> Paulo Netto (2014) faz uma ressalva quanto ao uso do termo “revolução” para o movimento de 1930, que culminou com a posse de Getúlio Vargas, uma vez que não houve um afastamento por completo das oligarquias ligadas ao café. Estas, por deterem o acúmulo de capital, continuaram investindo na economia brasileira. Houve o apoio de militares e não contou a presença das bases populares.

<sup>11</sup> Como exemplo da estatização das políticas sociais promovida por Vargas, podemos citar a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública e do Ministério do Trabalho em 1930; a instituição da carteira de trabalho em 1932, a qual passa a ser o documento de cidadania do Brasil; a instituição do sistema público de Previdência, com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão a partir de 1933; e, em 1942, na área da assistência, houve a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA).

Essas instituições estatais mantinham as características históricas do Estado Social brasileiro — corporativista e fragmentado —, e administrava as desigualdades entre as categorias profissionais ao oferecer serviços e benefícios distintos para cada setor de atividade. Além disso, excluía do sistema de direitos não somente categorias de trabalhadores (autônomos, empregados domésticos, trabalhadores rurais), mas também a parcela da população não integrada ao mercado de trabalho.

Desta forma, o Estado, mesmo acolhendo alguns anseios da classe trabalhadora, tornou-se funcional ao capitalismo monopolista, operando sobretudo para facilitar as condições necessárias da acumulação e valorização do capital através da preservação e controle contínuo da força de trabalho.

Ao ampliar as legislações sociais a partir de um novo pacto social com a classe trabalhadora, intervir na economia e atender aos interesses do capital monopolista, todavia, o governo de Vargas incomodava setores da burguesia brasileira, principalmente aqueles mais tradicionais, que tiveram ameaçados seus interesses econômicos e sua estrutura de poder com a era dos monopólios e a ditadura do Estado Novo. Essa relação conflituosa entre o estadista e a burguesia ameaçava sua permanência no poder ao impulsionar uma contrarrevolução autodefensiva da burguesia conservadora. Assim,

[...] os setores dominantes das classes alta e média se aglutinaram em torno de uma contra-revolução auto defensiva, através da qual a forma e as funções da dominação burguesa se alteraram substancialmente. O processo culminou na conquista de uma nova posição de força de barganha, que garantiu, de um golpe, a continuidade do *status quo ante* e condições materiais ou políticas para encetar a penosa fase de modernização tecnológica, de aceleração do crescimento econômico e de aceleração da acumulação capitalista que se inaugurava (FERNANDES, 2006, p. 255).

Diferentemente do período colonial, onde existia uma massa de trabalhadores desorganizados, a reação burguesa em busca da revitalização de seu poder se defrontou com uma pressão sistemática das massas populares, e Getúlio Vargas, aproveitando-se do seu populismo inato, recorreu a estas para manter sua governabilidade.

O presidente trabalhou para ampliar suas bases populares, principalmente através de atitudes mais democráticas, relegando, em parte, o regime ditatorial e ampliando o pacto social, com a consolidação dos direitos sociais e trabalhistas

expressos em medidas aprovadas em 1943, quais sejam: a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e o aumento do salário mínimo.

Mesmo com todas as iniciativas tomadas por Vargas para transformar o seu Estado autoritário em um regime mais aberto, popularizando sua imagem para enfrentar as questões políticas-eleitorais sem perder o poder, em 1945 ele perdeu as eleições presidenciais, dando fim à ditadura civil do Estado Novo, mas deixando um legado institucional que impulsionou as políticas sociais no Brasil e ampliou o conceito de cidadania para a época.

O período que vai de 1945 a 1960 foi marcado por intensas turbulências econômicas, políticas e sociais, que criaram um ambiente pouco favorável para o desenvolvimento das políticas sociais. O país, mesmo ainda mantendo uma tradição agroexportadora forte, vinha passando por um processo de urbanização e industrialização que gerou o crescimento da população nas cidades, provocando, conseqüentemente, o aumento da demanda por emprego e serviços públicos, assim como a exigência por mais investimentos em infraestrutura urbana.

Além dos problemas causados pela desproporcionalidade entre população e oferta de emprego/serviços, as cidades viviam a efervescência política, com a maturação do movimento operário e do movimento estudantil.<sup>12</sup> No campo, por sua vez, amoldava-se a organização das ligas camponesas, que empreendiam lutas contra a concentração de terras, pela implementação de uma legislação trabalhista para o homem do campo e a favor de uma reforma agrária consistente.

Ademais, nesse cenário florido de organização e luta de classe, houve ainda as disputas de poder entre os diversos partidos políticos, que fracionavam a burguesia em projetos diferentes<sup>13</sup>, além de uma série de acontecimentos que intensificaram a

---

<sup>12</sup> A União Nacional dos Estudantes (UNE), desde a sua criação, em 1938, já promovia a organização e movimentação estudantil, discutindo temas políticos e sociais. Na década de 1940, lutou contra as tendências nazifascistas do Estado Novo, e de 1945 até o golpe militar defendeu causas socialistas, como a redução nos custos de vida, além de fazer campanhas contra a instalação de multinacionais no Brasil e pela manutenção do monopólio estatal do petróleo. Disponível em: <<http://www.une.org.br/>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

<sup>13</sup> As organizações políticas estavam divididas entre: a) União Democrática Nacional (UDN), que representava a burguesia industrial e financeira, com forte apoio do capital estrangeiro, e tinha como figura de destaque Carlos Lacerda; b) Partido Social Democrático (PSD), que reunia setores agrários mais tradicionais e alguns industriais não simpatizantes do udenismo, e era considerado partido de centro, por realizar alianças pontuais tanto com a UDN como com o PTB; tinha como um dos protagonistas Jânio Quadros; c) o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), sob inspiração de Vargas, que apresentava um projeto nacional de desenvolvimento e reunia industriais e segmentos operários e populares nacionalistas; d) e, não mais no campo da burguesia, mas sob a liderança dos trabalhadores, havia o Partido Comunista Brasileiro (PCB), que passou a maior parte de sua sobrevivência na ilegalidade, por defender uma revolução socialista (PAULO NETTO, 2014).

instabilidade da gestão do Estado<sup>14</sup>, provocando uma certa paralisia no desenvolvimento das políticas sociais.

A disputa de projetos implicou uma certa paralisia no campo da política social no contexto da ordem democrática militar [...]. Assim, esse período ficou marcado pela expansão lenta dos direitos que se mantiveram ainda no formato corporativista e fragmentado da era Vargas (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 110).

Assim, a proteção social só retorna para a pauta de discussões políticas na década de 1960, com a publicação da Lei orgânica da Previdência Social (LOPS), que inicia o processo de unificação do sistema previdenciário, reduzindo as disparidades entre as categorias profissionais.

Como vimos, o sistema de proteção social brasileiro passou por todo um processo de ampliação e estatização no governo Vargas, superando a lógica civil-liberal imposta desde sua origem. Mesmo assim, ainda estava muito restrito ao mundo do trabalho, sendo financiado majoritariamente pela contribuição dos empregados e empregadores, estendendo a sua proteção apenas aos segurados. Excluía do sistema protetivo os trabalhadores não formais e os desempregados.

A Constituição Federal de 1946 previa que a proteção social era um direito derivado do trabalho, portanto este deveria ser assegurado a todos, garantindo, assim, condições dignas a toda a população.

Art. 145 – A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.

Parágrafo único: A todos é assegurado o trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social (BRASIL, 1946).

Nas letras frias dos tecnocratas, essa situação do sistema protetivo brasileiro demonstrava coerência, isto é, os serviços e benefícios eram destinados aos que diretamente contribuía para o financiamento do sistema. Todavia, quando analisamos os dados da época, encontramos um sistema restritivo que não condizia com a realidade laboral nem atendia às necessidades da população. Como exemplo podemos citar que, em 1960, somente 23,1% da população economicamente ativa era segurada, o que correspondia a apenas 7,4% da população da época. Isso quer dizer que os direitos sociais vinculados ao trabalho, destinados apenas aos trabalhadores e seus dependentes,

---

<sup>14</sup> Exemplos de alguns acontecimentos que causaram instabilidade no período foram o suicídio de Vargas (1954), a renúncia de Jânio Quadros (1961) e o próprio golpe militar (1964).

deixava à margem do sistema a maior parte da população, sinalizando uma das contradições que permeou a construção das políticas de seguridade social no Brasil e que gerou essa tendência de exclusão até os dias atuais: “[...] a lógica de cobertura do mundo do trabalho em uma sociedade não salarial [...]” (BOSCHETTI, 2006, p. 38).

Durante o regime militar (1964 a 1985) houve uma expansão e modernização das políticas sociais. Conduzida de forma tecnocrática e conservadora, as políticas sociais serviram para legitimar um regime autoritário de perdas das liberdades democráticas, censura, prisão e torturas, “[...] reiterando uma dinâmica singular de expansão dos direitos sociais em meio à restrição dos direitos civis e políticos” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.135).

É importante ressaltar que o governo imediatamente anterior à ditadura militar, de João Goulart, ou Jango, como era popularmente conhecido, tinha como objetivo o nacional-desenvolvimentismo, que pretendia ampliar a democracia através de uma intensa participação popular e promover as reformas de base<sup>15</sup>, diminuindo as desigualdades e alcançando a justiça social. Jango almejava executar uma gestão política-democrática que daria nova conotação ao capitalismo brasileiro, uma direção menos elitista e concentrada no desenvolvimento econômico sem privilégios. Devido aos seus ideais progressistas e de base popular, foi considerado comunista, sendo, pois, duramente perseguido pelas elites latifundiárias, pelo empresariado e por forças internacionais (dentre as quais estavam os EUA, que caçavam e tentavam destruir as ameaças comunistas pelo mundo), até ser deposto pelos militares em 1964.

Com o fim do governo Jango, uma possível ampliação dos direitos sociais dentro de uma perspectiva de democracia participativa e redução das desigualdades sociais foi condenada pela ditadura militar após o golpe de 1964. Essa perspectiva protetiva não atendia aos interesses da burguesia nacional nem do capital financeiro internacional, sendo, portanto, substituída por mudanças administrativas na estrutura dos ministérios e instituições estatais, que redefiniram a cobertura social do país dentro de um clima de repressão e favorecimento da iniciativa privada, principalmente nas áreas da previdência, saúde e educação, criando uma estrutura dos direitos sociais dividida entre quem podia e não podia pagar.

---

<sup>15</sup> As reformas de base propostas pelo governo Jango versavam sobre uma reestruturação dos setores educacional, fiscal, político e agrário.

A expansão da cobertura social brasileira nas décadas de 1960 e 1970 foi uma das repercussões da internacionalização da economia brasileira, com a adoção dos padrões fordistas na indústria de automóveis e eletrodomésticos.

Com a crise econômica internacional e o esgotamento dos “anos de ouro”, os países capitalistas centrais precisavam buscar novos nichos de mercado para manter sua lucratividade e reerguer sua economia.<sup>16</sup> Assim, atentos ao movimento global, os segmentos da burguesia local atraíram empresas para o Brasil, estimulando a economia do país, aumentando o número de emprego e, conseqüentemente, a cobertura da proteção social.

Essa seqüência de acontecimentos, conhecidas na história como Milagre Econômico, se deu no período de 1967 a 1973 sob intensivo controle do Estado no processo de acumulação, que alocou fundos públicos para o desenvolvimento interno. Essa articulação com países de capitalismo central foi responsável pela integração do Brasil na economia internacional e promoveu uma acelerada modernização do país. Tal modernização, no entanto, foi considerada conservadora, uma vez que ocorreu sob condições estipuladas pelo capital financeiro, não havendo espaço para a participação popular. Além disso, não houve distribuição da riqueza produzida, mas, ao contrário, uma acentuada concentração de renda e o aumento da desigualdade social.

Ainda na década de 1970, pois, começaram a se apresentar as querelas do projeto tecnocrático e modernizador-conservador do regime militar, em função dos impactos da economia internacional. Deflagrou-se a crise da dívida externa, com o esgotamento do sistema econômico e o acirramento da desigualdade social desencadeada pelo Milagre Econômico. Nesse momento, o caráter classista da ditadura militar tornou-se mais evidente. O ajuste fiscal necessário para a contenção da crise

---

<sup>16</sup> Mota (1995) irá apontar que a crise do capital ocorrida nos anos de 1970, que levou os países capitalistas a procurar novos nichos de mercado, teve como principal determinação o fator econômico, isto é, a necessidade de restauração econômica dos países capitalistas centrais diante do descompasso entre produção e circulação. Para isso, no entanto, tais países recorreram à reestruturação da base produtiva e intensificaram a financeirização, fusão do capital industrial ao bancário; à internacionalização do capital, com a possibilidade de recobrar os créditos oferecidos aos países sob juros crescentes; à realização de novos empréstimos; e o reestabelecimento de taxas de lucros em um ritmo mais intenso. Os países de capitalismo periférico, por conseguinte, transformaram-se em campos de absorção de investimentos produtivos. Aos seus Estados coube o papel de indutores do desenvolvimento econômico, proporcionando-lhes uma base produtiva integrada aos oligopólios internacionais, que ofereciam crédito para a expansão da base de produção, aumentando, portanto, a subserviência da periferia em relação ao centro. Com o agravamento da crise, já no início da década de 1970, e estando o país comprometido e endividado junto aos órgãos internacionais, foi só uma questão de tempo para começar o desmantelamento da economia e o repasse dos débitos da crise para a conta dos trabalhadores por meio da inflação galopante, dos arrochos salários, do desemprego, da precarização das condições de trabalho e da restrição das políticas de proteção social.

econômica foi debitado na conta dos trabalhadores, que passaram a sofrer arrochos salários e perdas de direitos, com a flexibilização das relações de trabalho e a redução do orçamento destinado às políticas de educação e saúde, agravando ainda mais a exploração predatória da força de trabalho.

[...] para comprar a ração alimentar mínima, o trabalhador que recebia salário mínimo deveria laborar, em 1967, 105 horas e 16 minutos; em 1968, 101 horas e 35 minutos; em 1969, 110 horas e 23 minutos; em 1970, 105 horas e 13 minutos; em 1971, 111 horas e 47 minutos; em 1972, 119 horas e 8 minutos, em 1973, 147 horas e 4 minutos; em 1974, 163 horas e 32 minutos (PAULO NETTO, 2014, p. 155).

Sobre o descaso das políticas sociais de saúde e educação, vejamos o percentual do orçamento alocado: “[...] 1968, 7,74%; 1969, 8,69%; 1970, 7,33%; 1971, 6,78%; 1972, 5,52%; 1974, 4,95%; e aquele alocado a saúde: 1968, 2,71%; 1969, 2,59%; 1970, 1,79%; 1971, 1,53%; 1972, 1,24%; 1973, 1,09%; 1974, 0,99% (Idem, p. 157)”.

Em contrapartida, em 1973, os ministérios Militar e do Transporte abocanhavam um percentual de 30,5% do orçamento nacional, demonstrando o descaso do governo com a massa da população.

Nesse clima de crise econômica e exploração da força de trabalho, associado à violência constante e à ocorrência de várias mortes e desaparecimentos de militantes políticos, a rejeição ao governo militar aumentou entre a população, que passou a questionar a legitimidade do regime. Eclodiram movimentos urbanos e rurais que exigiam o fim da ditadura. Estes, por sua vez, passaram a ser fortemente controlados pela elite conservadora, receosa de uma transição radical, para um regime socialista (mesmo estando o socialismo em decadência no mundo).

Em resposta aos problemas emergentes e com receio de perder totalmente o controle da situação, a principal medida promovida pelos militares para o enfrentamento da questão social, que se apresentava deplorável (1/3 da população vivia abaixo da linha da pobreza absoluta), foi o redirecionamento de verbas para o Fundo de Assistência ao Trabalhador rural (Funrural), que estendeu ao trabalhadores rurais direitos a aposentadoria por velhice e invalidez (50% do salário mínimo), pensão (30% do salário mínimo) e auxílio-funeral (uma parcela de um salário mínimo). Além disso, foram criados o Programa de Integração Social (PIS), voltados para trabalhadores de empresas privadas, e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), para

servidores públicos, ambos mecanismos de repasse de recursos, sob condições determinadas.

Os governos militares também expandiram o acesso ao sistema previdenciário para empregados domésticos, jogadores de futebol, autônomos e ambulantes, com o critério da contraprestação anterior. As áreas da Assistência Social e da Saúde receberam atenção, havendo uma integração da Previdência, Saúde e Assistência Social, com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social<sup>17</sup> (SINPAS), em 1977. Houve, ainda, um impulso na política habitacional, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), que buscou incrementar a construção civil com a edificação de moradias populares.

Nos anos 1980, mesmo com as iniciativas elencadas, o governo não conseguiu reestabelecer o equilíbrio econômico, havendo, na verdade, sérias dificuldades de formulação de políticas econômicas que causassem impactos nos investimentos e na redistribuição de renda. A dívida externa tinha ganhado expressões galopantes com a estatização de parte da dívida de setores privados. Os juros apresentavam-se elevados e a inflação estava descontrolada. Ademais, aprofundavam-se as refrações da questão social devido à

[...] crise dos serviços públicos num contexto de aumento da demanda em contraposição a não expansão dos direitos; desemprego; agudização da informalidade da economia; favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 139).

Os problemas sociais, políticos e econômicos não podem, no entanto, serem explicados apenas pelas circunstâncias internas do país. Eles estão diretamente ligados à crise capitalista internacional, que provocou uma longa onda recessiva (MANDEL, 1995), derrubando os índices de crescimento econômico e deslegitimando a política interna. Quanto ao panorama de crise internacional, merece destaque a alteração no sistema monetário internacional, que estava pautado no acordo de Bretton Woods (1944), com a perda da paridade do dólar americano em relação ao ouro e as crises petrolíferas de 1973 e 1978, quando a Organização dos Países Produtores de Petróleo (Opep) conduziu a um aumento acentuado do preço dos barris de petróleo, atingindo de forma devastadora as indústrias de bens e serviços que utilizavam essa matéria-prima.

---

<sup>17</sup> Retornaremos com anotações sobre o Sinpas no decorrer do trabalho.



Assim, a instabilidade internacional da moeda e a crise petrolífera atingiu a economia brasileira em cheio, uma vez que o Brasil vinha acumulando uma dívida externa ascendente (só no governo Geisel, o endividamento do país passou de 17,1 bilhões para 49,9 bilhões de dólares) e importava 80% do petróleo que consumia, resultando em crescimento inflacionário e aceleração dos níveis de desempregos (PAULO NETTO, 2014).

As tentativas promovidas pelo governo militar para superar a crise econômica e não cair em uma profunda recessão, ativar a vida política e legitimar o Estado ditatorial<sup>18</sup> não impediram o desgaste do regime militar brasileiro e a reação dos diversos extratos da sociedade.

Nesse contexto, os movimentos sociais ganharam fôlego e conseguiram interpor um movimento que culminou na abertura da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, que tinha por finalidade elaborar uma Constituição democrática para o Brasil, após 21 anos de regime militar. Os trabalhos da Constituinte foram encerrados em 2 de setembro de 1988, com a votação e aprovação do texto final da nova Constituição brasileira.

A Constituição de 1988 retratou esse momento político de intensa militância dos movimentos sociais. Desenhou em seu texto um Estado de bem-estar social para o Brasil, no qual este teria papel privilegiado para regular as relações com o mercado e promover a efetivação dos direitos sociais.

A Carta Magna instituiu um sistema de Seguridade Social definido como “[...] 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 [...]” (BRASIL, 1988). Nesse momento, a Assistência Social ganhou *status* de política social, mesmo carregando um forte ranço ligado à caridade religiosa e ao dever moral, e, juntamente com as políticas de previdência social, de saúde e o seguro desemprego, formaram a proteção social do país, destinada de forma diferente a todos os cidadãos e não mais regida exclusivamente pelas relações trabalhistas. Desta forma, a Constituição Federal de 1988 representou um grande salto na proteção social brasileira, “[...]”

---

<sup>18</sup> No período que compreendeu os governos de Geisel (1974 a 1979) e Figueiredo (1979 a 1985) houve uma tentativa de reposicionar a economia brasileira a partir da ampliação das relações internacionais com a Europa Ocidental e Oriente, deslocando sua dependência de um para vários países capitalistas, medida que desagradou o governo norte-americano. Estimulou-se a introdução do capital financeiro internacional; abriu-se espaço para o mínimo de vida política, com a redução de mecanismos de censura e terrorismo; decretou-se o fim do AI-5 e seus mecanismos repressivos; incentivou-se a produção nacional de álcool, adicionando esse produto a gasolina e usando-o diretamente na propulsão de veículos (PAULO NETTO, 2014).

estabelecendo o direito à saúde pública, definindo o campo da assistência social, regulamentando o seguro-desemprego e avançando na cobertura da previdência social” (MARQUES; MENDES, 2004, p. 4).

Os princípios da Seguridade Social dispostos na Constituição de 1988 deram margem a uma forma inovadora de conceber e operacionalizar as políticas de proteção social do país. Valorizando a dignidade da pessoa humana, a isonomia e a justiça social, versaram pela universalidade, equidade, uniformidade de suas ações, de modo a garantir proteção social para todos os cidadãos.

No tópico a seguir iremos compreender melhor o que foi o Sistema de Seguridade Social disposto na Constituição de 1988, fazendo uma análise detalhada de seus princípios estruturais e da forma como foram implementadas as medidas para sua concretização na década de 1990.

## 2.2 SEGURIDADE SOCIAL NA ASCENSÃO NEOLIBERAL: PARADOXOS ENTRE O BRASIL LEGAL E O BRASIL REAL

No Brasil, a adoção do conceito de Seguridade Social foi o principal avanço na área social apresentado pela Constituição Federal de 1988. Este resultou de amplo movimento da sociedade civil organizada contra a ditadura militar e a favor da ampliação dos direitos civis, políticos e sociais. Fundamentou-se em princípios que conceberam as bases para a realização de um possível Estado de bem-estar social brasileiro, estabelecendo novas regras para o financiamento, organização administrativa, participação dos usuários e ampliação da rede de serviços/benefícios.

Contudo, mesmo havendo toda uma base constitucional que garantia a concretude de um sistema securitário semelhante aos sistemas do mundo desenvolvido, na prática, a Seguridade Social brasileira não encontrou condições objetivas para a sua materialização. As orientações que sustentaram a implantação das políticas que a compõe esbarraram nas condições históricas, políticas e econômicas de nosso país, sendo, portanto, apanhadas pelas reformas neoliberais.

[...] o conjunto de direitos duramente conquistados no texto constitucional foram, de uma maneira geral, submetidos à lógica do ajuste fiscal, permanecendo- mais uma vez- uma forte defasagem entre direito e realidade (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 159).

O esgotamento do *Welfare State*, com as mudanças nos padrões de produção da década de 1970, provocou a reorientação das políticas sociais pelo mundo, e, conjuntamente com o colapso do socialismo real na década de 1980, fortaleceu a ideologia neoliberal concebida no Consenso de Washington<sup>19</sup>, que propôs a subordinação do social ao econômico.<sup>20</sup>

Nesse sentido, no Brasil houve vários boicotes ao conceito de Seguridade Social disposto constitucionalmente em 1988. Como exemplo dos ataques sofridos pelo sistema protetivo brasileiro, podemos citar: a) a demora na regulamentação dos direitos previstos no capítulo da Seguridade Social. Apenas em 1991 foram aprovadas as leis que instituíam os planos de custeios<sup>21</sup> e benefícios da Previdência Social<sup>22</sup>, e só no ano seguinte, 1992, foram editados os decretos para a regulamentação dessas leis; b) a extinção do Ministério da Previdência e Assistência Social e a criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social, criando-se uma estrutura ministerial que associava, cada vez mais, a previdência ao trabalho, e reafirmava a lógica do seguro nessa política.

Essas ações administrativas mostraram que a resistência aos ganhos sociais na Constituição de 1988 resultou das prerrogativas econômicas do Estado, mas também de um posicionamento político contrário à ampliação dos direitos sociais. A ala conservadora do Congresso Nacional, inconformada com os ganhos sociais constitucionais, não mediu esforços para retardar e dificultar a efetivação desses direitos, fazendo da burocracia uma de suas mais importantes armas.

Para além dessas mudanças de ordem administrativa, o processo de desmonte dos direitos sociais ou de contrarreforma, nos termos de Bering (2008), compôs a ofensiva neoliberal no Estado Brasileiro para o enfrentamento das sequelas da crise capitalista internacional da década de 1970. Representou a subordinação do Brasil às tendências macroeconômicas dos países capitalistas centrais.

O sistema protetivo brasileiro foi veiculado às indicações dos organismos financeiros internacionais. Assim, coube ao Estado priorizar a estabilidade monetária e a positividade da política de créditos junto aos seus credores, focando suas ações nas

---

<sup>19</sup> Reunião realizada na cidade de Washington, EUA, em 1989, entre economistas das maiores instituições financeiras do mundo (Ex: FMI e Banco Mundial) que definiu o conjunto de medidas neoliberais para acelerar o desenvolvimento econômico dos países capitalistas centrais e periféricos. Definia, entre outros preceitos: redução dos gastos públicos, privatização das estatais, abertura comercial e desregulamentação das relações trabalhistas. Segundo Harvey (2013), o Consenso de Washington ofereceu a teoria ortodoxa para a retomada da acumulação capitalista via neoliberalismo.

<sup>20</sup> Daremos maior atenção a esses aspectos no quarto capítulo.

<sup>21</sup> Lei nº. 8212 de julho de 1991.

<sup>22</sup> Lei nº. 8213 de julho de 1991.

oscilações do mercado, com desprestígio das demais áreas, inclusive a social. Os sintomas dessas medidas se traduziram no

[...] ajuste econômico e retração das políticas públicas de proteção social, numa conjuntura de crescimento da pobreza, do desemprego e do enfraquecimento do movimento sindical, neutralizando, em grande medida, os avanços e conquistas sociais alcançadas pelas classes trabalhadoras nos anos 80 (MOTA, 2009, p. 9).

As mudanças impostas no comportamento do Estado redirecionaram seus mecanismos legais e institucionais de regulação da produção material e da gestão da força de trabalho em benefício do capital. Isto é, ao se determinar as medidas de ajustes econômicos e de reformas e contrarreformas sociais, alteraram-se as relações entre Estado, sociedade e mercado, potencializou-se a polarização entre as classes antagônicas, fragilizou-se a organização e luta de classes e, por conseguinte, houve uma forte depreciação da Seguridade. Criou-se uma “[...] cultura política da crise, que é marcada pelo pensamento privatista e pela constituição do cidadão consumidor” (MOTA, 1995, p. 42), com o surgimento de novas ferramentas materiais e ideológicas de reafirmação da hegemonia burguesa.

Nesses termos, ao analisarmos o processo de instalação do conceito de Seguridade Social no Brasil, perceberemos a sutileza de sua desfiguração logo nos primeiros anos da década de 1990, tornando-se, ao longo dos anos, mais evidente a sinalização das prerrogativas neoliberais.

A partir de uma escolha metodológica para discutirmos o processo de contrarreforma, optamos por, inicialmente, analisarmos individualmente os princípios que dão base à Seguridade Social. Vejamos:

- a) O princípio da *universalidade da cobertura e do atendimento* versa que a Seguridade Social deve se voltar a todos os cidadãos, indistintamente. A Saúde, todavia, foi a única das políticas de Seguridade contemplada como direito universal.<sup>23</sup> A política de Assistência Social apresentou-se sob caráter seletivo e compensatório, isto é, como direito apenas aos que dela necessitam, e a política de Previdência Social foi submetida à lógica do seguro, ou seja, condicionada a contribuições diretas e

---

<sup>23</sup> A exceção da universalidade da Saúde é o auxílio-doença, que mesmo sendo um direito situado no âmbito da política de saúde, encontra-se no rol dos benefícios previdenciários, exigindo uma contraprestação para acessá-lo, logo, rompe com o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento.

anteriores, sendo o valor do benefício calculado com margem no valor da contribuição efetuada.

A aplicação pontual do princípio da universalidade na Seguridade Social brasileira evidencia o hibridismo entre os modelos bismarckiano e Beveridgiano na estruturação de nosso sistema protetivo. Nesse sentido, a Seguridade Social aqui desenvolvida situa-se entre o seguro e a assistência social, ou seja, entre a exigência de uma contraprestação financeira e o reconhecimento dos direitos sociais pela condição de cidadania (BOSCHETTI, 2008).

- b) Os princípios da *seletividade e distributividade* garantem benefícios exclusivos para públicos específicos (ex.: auxílio-reclusão e salário família para públicos de baixa renda). Para Behring e Boschetti (2008, p.157), esses princípios “[...] apontam para a possibilidade de instituir benefícios orientados pela discriminação positiva”, ao serem exclusivos a públicos com menor faixa de renda, e, portanto, tensionam com o princípio da universalidade.
- c) A *irredutibilidade do valor do benefício* indica que nenhum benefício de substituição de renda deve ser inferior a um salário mínimo, e sinaliza para a necessidade de reajustes nos valores, de modo que os benefícios não sejam corroídos com a inflação anual. Todavia, sabemos que o salário mínimo historicamente pago pelo governo, mesmo alcançando reajustes aproximados, e até mesmo superiores, aos índices inflacionários nesses últimos anos, não chegou a corresponder aos valores previstos pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)<sup>24</sup> para suprir as despesas de um trabalhador e sua família com alimentação, moradia, saúde, educação, vestuário, higiene, transporte, lazer e previdência.
- d) O princípio da *diversidade da base de financiamento* implica a participação tripartite no financiamento da Seguridade Social, (empregados, empregadores e governo). Prevê os avanços tecnológicos e o crescimento do mercado informal ao incidir as contribuições dos empregadores sobre o faturamento e os lucros das empresas; prevê,

---

<sup>24</sup> Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>.

também, contribuições das receitas e concursos de prognósticos. Ademais, obriga as três esferas de governo a destinarem recursos ao orçamento fiscal da Seguridade Social e definir que esses recursos sejam realmente destinados à proteção social. Percebemos, entretanto, que este é um dos princípios mais surrupiado no âmbito dos direitos sociais. O orçamento das políticas sociais, dentre as quais a Previdência Social toma destaque, historicamente foi desviado de seu objetivo final. “As políticas sociais são permanentemente subsumidas aos objetivos e aos constrangimentos econômicos de toda ordem” (MARQUES; MENDES, 2004, p. 5).

Durante o período da ditadura militar, com a justificativa de racionalizar os gastos públicos para conter a crise econômica, houve um aumento nas alíquotas das contribuições e os benefícios previdenciários foram achatados. Contraditoriamente, parte do orçamento da Previdência foi direcionado para financiar a expansão do capital privado industrial, com a contrapartida de investimentos das empresas privadas beneficiadas na infraestrutura básica das cidades. Segundo Silva (1997), os gastos com a infraestrutura foram superfaturados, e esse desvio orçamentário provocou a crise da Previdência na década de 1970, que aguçou a discussão sobre a inviabilidade do sistema e a possibilidade de sua privatização.

Após a Constituição de 1988, mesmo havendo fontes de orçamento diversificadas e exclusivas para a Seguridade Social, os governos continuaram buscando medidas de desoneração tributária dessas receitas. Um exemplo marcante disso foi a criação do Fundo Social de Emergência (FSE) em 1994. Este desvinculava as receitas das contribuições sociais destinadas ao financiamento da Seguridade para o orçamento fiscal, dando mais liberdade ao governo para a utilização desses recursos.

Em 2000, a FSE foi renomeada para Desvinculação das Receitas da União (DRU), e permitiu o manejo de até 20% dos recursos das contribuições sociais para a composição do superávit primário<sup>25</sup> e, por consequência, a sua utilização no pagamento dos juros da dívida pública. Segundo dados do Senado Notícias (2015), de 2007 a 2010, a DRU desvinculou R\$ 195,3 bilhões, uma média anual de R\$ 48,8 bilhões. Em 2014, segundo a Anfi (2016), o desvio chegou na casa dos R\$ 63,1 bilhões. Recentemente,

---

<sup>25</sup> Superávit primário é o resultado positivo das contas do governo, excluindo a contagem dos juros das dívidas públicas (SENADO NOTÍCIAS, 2015). Disponível em <<http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>>. Acesso em: março/2016.

foi apresentado o Projeto de Emenda Constitucional 87/2015, de autoria do deputado André Figueiredo (PDT/CE), que, se aprovada, prorroga a vigência da DRU até 31 de dezembro de 2023, aumentando o percentual de desvinculação da receita da Seguridade de 20% para 30%.

Outro mecanismo que surrupia o orçamento da Seguridade é o pagamento dos Encargos Previdenciários da União (EPU), pagamento de benefícios previdenciários dos servidores públicos federais inativos e pensionistas. Estas despesas, por princípios constitucionais, deveriam compor as despesas do Orçamento Geral, e não fazer parte dos recursos exclusivos das políticas sociais.

A União transferiu para a responsabilidade do orçamento da seguridade social um estoque de gastos com aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais que deveriam ser honrados pelo caixa do orçamento fiscal. As despesas com inativos e pensionistas da União pagas com recursos da Seguridade Social superam R\$50 bilhões, o que representa 15% do montante gasto nas funções orçamentárias de previdência, assistência e saúde (SALVADOR, 2010, p. 627).

Também são descontados do orçamento da Seguridade gastos com pagamentos de benefícios previdenciários de servidores militares e o custeio das despesas das unidades de saúde das Forças Armadas, mesmo não sendo estas de caráter universal e nem estando vinculadas ao Sistema Único de Saúde (SUS). Além disso, desse orçamento são pagos benefícios instituídos por legislações especiais, que têm caráter indenizatório ou meritório, como é o caso do acidente da Base Especial de Alcântara, da hemodiálise de Caruaru, das vítimas de talidomida, dentre outros. Segundo Salvador (2010, p. 377),

[...] as despesas da seguridade social estão infladas com gastos que na realidade são da área fiscal, ou seja, há despesa como assistência ao servidor, previdência dos servidores e saúde das Forças Armadas que estão indevidamente contabilizadas como da seguridade social, quando na verdade deveria ser custeada pelo orçamento fiscal.

Além dos exemplos já citados, não podemos deixar de considerar como formas de (des)financiamento da Seguridade Social as renúncias tributárias executadas pelo governo federal em benefícios das empresas, principalmente a partir de 2008. Estas medidas de renúncias, utilizando-se de justificativas repetidas pelos governos anteriores — como conter a crise econômica e manter o desenvolvimento do país — deslocaram

recursos das políticas de proteção social em prol da acumulação capitalista. A estratégia utilizada dessa vez foi a desoneração tributária e os incentivos fiscais, que deixaram de recolher milhões ao aliviar as cargas tributárias das grandes empresas, abrindo mão de receitas públicas para o financiamento da Seguridade Social e de políticas da educação. Segundo Salvador e Silva (2015, p. 32),

[...] as renúncias tributárias aumentaram de forma expressiva, principalmente as previdenciárias que cresceram 147,10%, acima do IGP-DI, no período de 2010 a 2014. A partir do governo da presidenta Dilma, os gastos tributários evoluem de forma expressiva, saltando de 3,68% do PIB (2011) para 4,76% do PIB (2014), comprometendo 23,06% da arrecadação tributária federal.

Esses desfalques no orçamento da seguridade chegam à população por meio de informações distorcidas, fortalecendo o falso argumento do déficit previdenciário e da necessidade de se realizar reformas restritivas dos direitos sociais para manter o equilíbrio do sistema protetivo, como foi o caso das Medidas Provisórias 664 e 665<sup>26</sup>, publicadas em 29 de dezembro de 2014. Da análise orçamentária em relação à base de financiamento da Seguridade Social, infere-se que as desonerações são estratégicas para a política fiscal, para a composição do superávit primário, havendo uma transferência considerável de recursos da área social para a gestão financeira da dívida pública.

O último princípio da Seguridade Social versa sobre *caráter democrático e descentralizado da administração*. Neste, é notório o desejo dos constituintes em garantir gestão compartilhada entre governo, trabalhadores e empregadores, de modo que aqueles que financiam e usufruem dos direitos possam participar das tomadas de decisões. Esta situação, todavia, nunca chegou a se concretizar, pois os instrumentos que foram criados para controle social sofreram desmonte nos primeiros anos de promulgação da Constituição.

Assim, a Carta Magna inovou ao apresentar um sistema de Seguridade Social que garantia direitos básicos e universais de cidadania, mas foi fortemente atacada pela conjuntura política que se instalou no país na década de 1990. Tal conjuntura revelou uma crise econômica proveniente da crise do capital da década de 1970 e impactou de forma contundente a formulação de políticas econômicas e, conseqüentemente, a redistribuição de renda. Desta forma, sob forte influência das

---

<sup>26</sup> Ver subseção 3.3.



ideias neoliberais, o Estado redirecionou as mudanças prometidas no âmbito das políticas sociais, subordinando-as à política econômica.

O contexto de crise do Estado, que favoreceu a ascensão neoliberal e os processos de contrarreforma da Previdência, ainda será trabalhado mais tarde; no entanto, antes de tratar propriamente desta questão, farei um recorte da Proteção Social no Brasil, privilegiando o desenvolvimento da política de Previdência Social.

### 2.3 PREVIDÊNCIA SOCIAL ENTRE REFORMAS E PACTOS CONSERVADORES: PERDAS E GANHOS

A história da política de Previdência Social se entrelaça com a própria história das políticas sociais.<sup>27</sup> Estas estão diretamente ligadas à luta dos trabalhadores por mais justiça social, condições de trabalho e equidade de direitos.

A Previdência, enquanto política pública, surge no contexto de expansão do capitalismo industrial dos séculos XVIII e XIX, quando se acirraram as desigualdades e injustiças sociais e os trabalhadores começaram a se organizar e pressionar os empregadores e o Estado por melhorias em suas condições de vida e trabalho.

Foi com o advento e o desenvolvimento da industrialização capitalista que se implantaram medidas de seguro social como garantia contra os riscos de invalidez, da velhice, das doenças, da demissão, da indigência e dos acidentes de trabalho (FALEIROS, 1980, p. 77).

Registram-se legislações previdenciárias desde o século XVIII. Todavia, estas aparecem com maior frequência na história a partir do século XIX, na Alemanha, durante o governo do chanceler Otto Von Bismarck. Em nível geral, a Previdência Social nasce como resposta às refrações da questão social impostas pelo capitalismo. Seu desenvolvimento dependeu da organização política e poder de barganha dos trabalhadores, e representou uma política de compensação e manutenção das desigualdades sociais, situando-se no âmago da contradição capital/trabalho.

No Brasil, o marco jurídico do sistema previdenciário é a Lei Eloy Chaves de 1923. Esta instituiu um sistema de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para as empresas ferroviárias, setor cujos sindicatos eram mais organizados e possuíam

---

<sup>27</sup> Mesmo havendo uma relação endógena com convergência dos fatos históricos entre a proteção social brasileira e a política de previdência social, por questões metodológicas optamos em manter esta subseção separada para dá ênfase ao desenvolvimento do sistema previdenciário, agregando mais elementos de análise e pesquisa ao texto.

maior poder de pressão contra o governo na época. Ressaltamos que esse poder de barganha dos trabalhadores dos setores ferroviários era proveniente da organização de classe e do tipo de economia que o país vivia, pautada na agroexportação de produtos primários. Logo, o sistema ferroviário, assim como o marítimo e portuário, que ganharam suas CAPs em 1926, eram fundamentais para a movimentação da economia do país.

As CAPs possuíam um caráter civil. Isto é, eram financiadas e operacionalizadas pelas empresas e empregados sem participação do Estado, pulverizando o direito previdenciário sob a ótica de direito privado. Os serviços e benefícios pecuniários ofertados vinham de decisões internas das próprias CAPs, não havendo uniformização nem regulação estatal. Naquele momento, o Estado era um agente externo, sendo sua intervenção prevista apenas em casos de mediação de conflitos através da instância do Conselho Nacional do Trabalho (CNT).<sup>28</sup>

Essas caixas disseminaram-se, na década de 1930, com a industrialização e ampliação dos sindicatos no governo de Getúlio Vargas. A ausência de uniformização dos serviços e benefícios oferecidos pelas CAPs, no entanto, gerava descontentamento entre as categorias distintas de trabalhadores que, à medida que adquiriam organização política, exigiam a unificação da legislação e a regulação estatal, provocando mudanças na concepção previdenciária, com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), na década de 1940.

A criação dos IAPs representou a entrada do Estado no financiamento e regulação do sistema previdenciário, tornando-os institutos de natureza pública. Foi um reflexo do governo centralizador e paternalista de Getúlio Vargas, que pretendia controlar e responder a uma demanda da classe trabalhadora através da unificação legislativa e da manutenção do sistema previdenciário sob a administração do Estado.

Os Institutos tinham abrangência nacional e reuniam trabalhadores por ramos de atividades, mas não conseguiram materializar a pretendida unificação, uma vez que cada instituto era regido por diplomas legais diferentes e operado de forma própria. Além disso, os IAPs não integravam trabalhadores rurais e trabalhadores do setor informal urbano, e coexistiram com o sistema de CAPs até 1953, tensionando um sistema de caixas privadas e institutos de aposentadorias e pensões públicos.

---

<sup>28</sup> O CNT era uma instância consultiva de mediação de conflitos pouco utilizada exatamente pelo caráter privado das CAPs.

Os IAPs ofereciam um conjunto de benefícios e serviços de acordo com a contribuição dos trabalhadores, dos empresários e do Estado, que não eram uniformes e, possuíam uma orientação contencionista, diga-se, estavam menos preocupados com prestação de serviços e mais com a acumulação de reservas financeiras (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 17).

Diante desse cenário fragmentado da Previdência Social no país, cresceu a necessidade de se unificar uma legislação previdenciária que universalizasse os direitos dos trabalhadores. Destarte, uma nova tentativa de unificação da Previdência Social no Brasil ocorreu com a assinatura da Lei Orgânica dos Serviços Sociais<sup>29</sup> em 1945, ainda no governo Getúlio Vargas. Este projeto previa a fusão dos IAPs e das CAPs, ainda existentes em uma única instituição: o Instituto de Serviço Sociais do Brasil (ISSB). Este novo instituto introduzia princípios como “[...] universalização da cobertura a todos os empregados ativos maiores de 14 anos, expansão e uniformização dos benefícios e serviços e criação de um único fundo de financiamento” (BOSCHETTI, 2006, p. 36).

O ISSB, todavia, nunca chegou a ser implementado. Alguns meses após sua criação, Getúlio Vargas foi destituído do poder pelas Forças Armadas, e a execução do projeto foi abandonada, mas deixou um legado legislativo que orientou as reformas posteriores do sistema protetivo brasileiro.

Em 1960, foi publicada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). Esta deu início ao processo de unificação da previdência, ao reduzir as disparidades existentes entre as categorias profissionais e unificar a legislação previdenciária. Segundo Silva, M.L.L (1997), a LOPS uniformizou a normatização para a concessão de benefícios e a prestação de serviços, ampliou os benefícios e serviços prestados à população e incorporou várias reivindicações dos sindicatos da época.

É importante salientar que no contexto de promulgação da LOPS, pós-Segunda Guerra Mundial e governo de Juscelino Kubistchek, o país vivenciou um acelerado desenvolvimento econômico, com um processo de industrialização e urbanização crescente. Desta forma, o número de trabalhadores formais concentrados nas fábricas e aglomerado nas cidades aumentou consideravelmente, permitindo o fortalecimento do movimento sindical e a pressão trabalhista sobre os empregadores e governos através da eclosão de várias greves por todo o país.

---

<sup>29</sup> Decreto nº. 7526, de 7 de maio de 1945.

Em 1963 foi aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural.<sup>30</sup> Este vinha incluir o trabalhador rural no campo da legislação previdenciária através da criação do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Funrural). Este fundo era custeado com um valor de 1% da primeira comercialização do produto rural a ser paga pelo próprio produtor ou, em caso de acordo, pelo adquirente da produção. Cobria os eventos de aposentadoria por invalidez, aposentadoria por velhice, pensão por morte, assistência à maternidade, auxílio-doença, auxílio-funeral e assistência médica. Todavia, embora este Estatuto apresentasse um elenco razoável de benefícios, sua aplicação prática era limitada, devido à escassez de recursos.

O Estatuto do Trabalhador Rural, assim como a LOPS, também foi fruto de muitas tensões políticas. Até então, os trabalhadores rurais eram negligenciados pela legislação previdenciária, uma vez que sendo boa parte dos parlamentares ligados ao agronegócio, não era interessante para os mesmos reconhecer direitos de tais trabalhadores e diminuir sua base de lucros. Foi somente no governo João Goulart, com as propostas de reformas de base, que se trouxe para a pauta política a reforma agrária e o reconhecimento dos direitos dos trabalhadores do campo. É bem verdade que, nesse momento histórico, as ligas camponesas<sup>31</sup> protagonizaram um papel decisivo, representando a voz do homem do campo nas manifestações pela posse da terra. Sem a atuação delas, provavelmente os trabalhadores rurais não teriam conseguido visibilidade no cenário político brasileiro.

Três anos depois, em 1966, durante o período da ditadura militar, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). O novo órgão reuniu numa mesma estrutura os IAPs existentes na época. Inicialmente, unificou as ações da previdência, e, posteriormente, incorporou a arrecadação do Funrural (1967).

Na década de 1970, várias ações implementadas pelo Regime Militar contribuíram para fortalecer o sistema previdenciário brasileiro. Citando algumas, temos:

- a) inclusão dos empregados domésticos – 1972;

---

<sup>30</sup> Lei nº. 4214, de 2 de março de 1963.

<sup>31</sup> As ligas camponesas foram um movimento organizado dos trabalhadores do campo puxado pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB) que apresentava como pauta de luta a reforma agrária e o reconhecimento dos direitos dos trabalhadores do campo. Este movimento figurou, principalmente, no período de 1945 a 1964, e por ser considerado uma ameaça comunista ao governo, foi reprimido até sua extinção, no período da ditadura militar.

- b) regulamentação da inscrição de autônomos em caráter compulsório – 1973;
- c) criação do Ministério da Previdência e Assistência Social – 1974;
- d) instituição do amparo previdenciário para maiores de 70 anos e inválidos definitivamente incapacitados para o trabalho que não tivesse outra fonte de renda – 1974. Este, tempos depois, transformou-se nos benefícios assistenciais de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS);
- e) a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) em 1977. Sistema integrado por um conjunto de entidades<sup>32</sup> com o objetivo de promover a proteção social à população trabalhadora urbana e rural.

Com a criação do SINPAS, alguns órgãos foram extintos e outros tiveram suas funções redefinidas. Um dos órgãos extintos foi o Funrural, sendo a manutenção e concessão de seus benefícios repassada para o INPS. Criou-se, ainda, o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPS), que tomou para si a responsabilidade administrativa e financeira previdenciária.

O SINPAS substitui, assim, a concepção original de proteção social dividida por categorias profissionais por uma organização funcional. Ele tornou-se uma reunião de várias instituições, cada uma correspondendo à função que tradicionalmente havia assumido ao longo dos anos (BOSCHETTI, 2006, p. 56).

Segundo Boschetti (2006), a criação do SINPAS preparou o terreno para a adoção do conceito de Seguridade Social na década de 1980. “[...] a criação do SINPAS insere-se na tendência de universalização da proteção social brasileira e na adoção de um modelo de ‘seguridade social’” (BOSCHETTI, 2006, p. 56). Esta afirmação é esclarecida pela autora a partir da expansão da cobertura de serviços e benefícios a novas categorias profissionais, dentre os quais estavam os trabalhadores informais e os

---

<sup>32</sup> O Sinpas foi integrado por sete diferentes órgãos: Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA; Empresa de Processamento de Dados – Dataprev; Central de Medicamentos – Ceme; Fundação Nacional do Bem-estar do Menor – Funabem; Instituto Nacional de Previdência Social – INPS; Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – Inamps; e Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – Iapas.

trabalhadores rurais<sup>33</sup>; pela extensão parcial<sup>34</sup> da assistência médica à população não contribuinte; e pela ampliação dos serviços da LBA. Ao fazer essa afirmação, todavia, a autora pondera que a tendência do SINPAS foi a opacidade conceitual das três políticas de seguridade, misturando suas fontes de financiamento e predominando as contribuições sociais para a manutenção do sistema em detrimento das contribuições estatais (BOSCHETTI, 2006).

Apesar dos vários avanços na Previdência Social na década de 1970, os impactos da crise internacional na economia brasileira, bem como a condução política desses impactos, proporcionaram-lhe diversos problemas de ordem financeira, administrativa e ética política que a tornou um sistema que gerava frustrações, revolta e descontentamento constante para seus segurados.

O início da década de 80 também trouxe à tona a crise que a Previdência Social vinha enfrentando ao longo das últimas décadas. Uma crise que tornou-se evidente para a sociedade em vários aspectos. No aspecto financeiro pelos altos valores dos déficits divulgados, nem sempre confiáveis e, sobretudo, pelos baixos valores dos benefícios, atraso nos pagamentos, grandes números de ações de contestação na justiça, morosidade intencionais para concessão de novos benefícios, etc. No aspecto administrativo pela ineficácia na fiscalização e cobrança de débitos, falhas e caduquice da legislação, falta de auditorias, estrutura burocrática e desorganizada, gigantescas filas, poucos postos de atendimentos, reduzido número de funcionários, etc. Nos aspectos ético e político, as denúncias constantes de fraudes e corrupção demonstraram um sistema moldado para favorecer a corrupção e o clientelismo, um sistema capaz de atender com um mínimo de dignidade aos seus usuários (SILVA, M.L.L, 1997, p. 49).

Esse cenário foi agravado pelos desfalques orçamentários causados no sistema previdenciário brasileiro para beneficiamento do capital privado, suscitando a ameaça de falência do sistema previdenciário e dando margem às propostas de privatização, que foram amornadas com a agitação dos movimentos sociais na década de 1980, marcada pelo processo de redemocratização do país e da conquista da Constituição de 1988.

Na Constituição de 1988, a Previdência Social é assinalada como uma política de Seguridade Social, havendo ampliação dos direitos previdenciários. Como exemplo dos principais ganhos trazidos com a Constituição de 1988, temos: ampliação

---

<sup>33</sup> Estes passaram a ter acesso aos serviços e benefícios no âmbito da previdência sem, necessariamente, haver contribuição direta e prévia.

<sup>34</sup> Parcial porque a oferta dos serviços de saúde era reduzida, precarizada e concentrada nos centros urbanos.

da cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais com benefícios no valor de um salário mínimo; licença-maternidade de 120 dias extensiva aos trabalhadores rurais e aos empregados domésticos; direito de pensão para os maridos e companheiras; redução do limite de idade para aposentadoria – 60 anos para homens e 55 anos para mulheres; indexação de benefícios previdenciários ao salário mínimo (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Os avanços na Previdência Social com a Constituição de 1988 foram duramente impactos com a ascensão do projeto neoliberal no Brasil dos anos de 1990. Esse projeto e seus reflexos na política previdenciária do país representaram a redução e burocratização dos direitos historicamente conquistados pelos trabalhadores. Os significados do neoliberalismo para a política brasileira com aporte nos direitos sociais, principalmente os previdenciários, serão melhor explicitados a seguir.

#### 2.4 A ASCENSÃO NEOLIBERAL E A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL DOS ANOS 1990

O projeto neoliberal configurou-se como uma alternativa política ideológica conservadora de enfrentamento da crise estrutural do capital na década de 1970. Segundo esse projeto, o contexto expressava uma crise financeira e administrativa do Estado, abstraindo o fato de que se tratava de um dos reflexos da crise maior que se instalava no sistema capitalista de produção e circulação em virtude do esgotamento do sistema fordista.<sup>35</sup>

A economia capitalista vinha passando por uma longa onda de expansão desde a década de 1940, com o monopólio de empresas transnacionais dos Estados Unidos, Japão e países europeus em diversos territórios. Essa expansão era matizada pelo desenvolvimento tecnológico e pela concorrência entre esses países, que disputavam mercados, favorecendo a internacionalização do capital, a mundialização do capital financeiro e a divisão internacional dos mercados e do trabalho.

A saturação do padrão de acumulação fordista no início da década de 1970, todavia, com a crise de superprodução e o conseqüente declínio do crescimento

---

<sup>35</sup> Modelo de produção implementado por Henry Ford no início do século XX que apresentava “[...] o reconhecimento explícito de que produção em massa significava consumo em massa, um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista” (HARVEY, 2012, p.121).

econômico, provocara uma crise estrutural do capital em proporções mundiais, ocasionando “[...] a queda das taxas de lucro, as variações na produtividade, o endividamento internacional e o desemprego” (MOTA, 1995, p. 49). A crise expressava, sobretudo, o descompasso entre produção e circulação, gerando a inflexão do padrão de acumulação. Repercutiu em todos os países capitalistas, materializando-se de forma desigual nos países centrais e nos países periféricos. Estes, por sua condição de maior dependência, foram duramente penalizados com os efeitos da crise.

Os países periféricos, ao serem diretamente atingidos com a desestruturação financeira, sofreram com a queda nas exportações de matéria-prima, com a alta no preço dos produtos importados e com a alta nas taxas de juros dos empréstimos contraídos com o Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>36</sup> para o aparelhamento industrial. Assim, a década de 1970 foi marcada por um período de empobrecimento e endividamento dos países periféricos e a consequente intensificação das tensões sociais, com as medidas de ajustes aplicadas por cada governo a depender de suas peculiaridades sociais, econômicas e políticas.

De uma forma geral, as medidas de ajustes ao processo de reestruturação da economia ocorreram em dois movimentos sincronizados: “[...] a reestruturação da produção e dos mercados” (MOTA, 1995, p. 55). Esses movimentos foram acompanhados por “[...] um programa de corte neoliberal, marcado pela regulação econômica estatal, pelo abandono das políticas de pleno emprego e pela redução dos mecanismos de seguridade social, em prol, é claro, da regulação operada pelo mercado” (MOTA, 1995, p. 55).

No Brasil, as consequências objetivas do enfrentamento da crise significaram a penalização dos trabalhadores, principalmente com as medidas implementadas durante o regime militar. Nesse período — marcado pela coerção, violência, restrição dos direitos políticos e favorecimento das elites —, optou-se por um sistema capitalista sob forte intervenção do Estado. Nesse contexto, a reestruturação econômica não visava atender as necessidades básicas da população, mas tinha por objetivo “[...] o fortalecimento e a consolidação militar do Estado” (PAULO NETTO, 2014, p. 87).

---

<sup>36</sup> O FMI se autoproclama como “[...] uma organização de 188 países, trabalhando por uma cooperação monetária global, assegurar estabilidade financeira, facilitar o comércio internacional, promover altos níveis de emprego e desenvolvimento econômico sustentável, além de reduzir a pobreza”. Foi criado em 1944 na Conferência de Bretton Woods, com o objetivo de ajudar na reconstrução do sistema monetário internacional no período pós- Segunda Guerra. Atualmente, está sediado em Washington, EUA, e é um dos grandes manipuladores do capital financeiro internacional, definindo as diretrizes econômicas dos países-membros.



Assim, com a massa da população fora das decisões políticas e com um direcionamento administrativo voltado para a atenção aos interesses dos estratos sociais mais altos, instalou-se um modelo econômico composto pelos seguintes elementos:

[...] arrocho salarial; concentração de riqueza, financiamento do capital por meio de subsídios; correção monetária como mecanismo de controle inflacionário; garantia de altas taxas de lucros para os monopólios; direcionamento da produção agroindustrial para o mercado externo, em detrimento do mercado interno (PAULO NETTO, 2014, p. 153).

Uma política de “estabilidade econômica” marcada pela superexploração dos trabalhadores, aumento da concentração de renda e, sobretudo, consolidação da histórica desigualdade econômico-social brasileira. Paralelamente a isso, e acompanhando o movimento do capitalismo mundial, o País atravessava um processo de reestruturação produtiva com o incremento da tecnologia e a redução dos postos de trabalho nas grandes indústrias. Nessa condição, ampliava-se a massa de desempregados e diminuía o poder de barganha dos trabalhadores quanto à conquista dos direitos trabalhistas. Favorecia-se a flexibilidade dos contratos de trabalho, a perda dos direitos trabalhistas e o crescimento do setor informal.

Destarte, o país chegou ao final dos anos 1970 com um considerável crescimento econômico que garantiu sua expansão e consolidação no capitalismo, mas para isso sacrificou os gastos com as políticas sociais e propiciou um crescimento vertiginoso da dívida externa. Em consequência, ampliou-se a pobreza, acirrando as refrações da questão social que, por sua vez, mobilizava a sociedade para um processo de redemocratização e colocava em xeque a ordem societária.

Desta forma, o Estado capitalista teria que reinventar instrumentos para que as relações desiguais entre as classes sociais permanecessem, a fim de garantir a manutenção da “ordem” do capital. Contudo, para alcançar este objetivo teria que encobrir o seu caráter de classe e precisaria se apresentar como representante dos interesses gerais dos indivíduos, porta-voz de uma vontade geral.<sup>37</sup> “O Estado capitalista aparece não como poder burguês que é, mas como poder de todos os indivíduos que compõe a sociedade” (NOBRE, 2003, p. 24).

Nessa perspectiva, ganham visibilidade no cenário brasileiro as ideias de Hayek e Friedman. Estes economistas de fama internacional haviam conquistado

---

<sup>37</sup> Seria uma expressão político-cultural do Estado capitalista, no qual o mesmo se apresentava como representante dos interesses gerais dos indivíduos e dos interesses coletivos (NOBRE, 2003, p. 18).

respeitabilidade no mundo acadêmico e político, ao apresentarem o neoliberalismo como uma proposta de governabilidade que defendia a mínima intervenção do Estado na economia, e, conseqüentemente, na vida dos indivíduos, que por sua vez adquiriam liberdade para realizar plenamente suas iniciativas pessoais.

O estado deve limitar-se a estabelecer normas aplicáveis a situações gerais deixando os indivíduos livres em tudo que dependem das circunstâncias de tempo e lugar, porque só os indivíduos poderão conhecer plenamente as circunstâncias relativas a cada caso e as elas adaptar suas ações (HAYEK, 2010, p. 91).

Friedman definiu que o Estado deveria ter suas atividades limitadas a quatro deveres: fazer cumprir a lei e a ordem; proporcionar meios de formulação de regras de conduta; resolver litígios; facilitar o transporte e as comunicações; e supervisionar a emissão de moedas. Estaria, portanto, isento de atuar nas demais áreas para deixá-las disponíveis à livre concorrência (FRIEDMAN, 1980).

David Harvey (2013, p.17), ao contrário, desconstrói essa visão “romântica” de liberdade empregada pelos autores, afirmando que no neoliberalismo a liberdade “[...] reflete os interesses dos detentores de propriedade privada, dos negócios, das corporações multinacionais e do capital financeiro [...]”, e que os indivíduos não entram em igualdade de condições no sistema de mercado, ficando à mercê do grande capital. Desta forma, define o neoliberalismo como um “[...] um projeto utópico de realizar um plano teórico de reorganização do capitalismo internacional ou como um projeto político de restabelecimento das condições de acumulação do capital e da restauração do poder das elites econômicas” (HARVEY, 2013, p. 27).

No Brasil, as primeiras manifestações da doutrina neoliberal aparecem no final da década de 1980 durante o governo de José Sarney, no entanto, começam a ganhar mais ênfase a partir do início dos anos 1990, durante o governo de Fernando Collor de Melo.

O neoliberalismo surge no país como uma estratégia de reorganizar a economia. Defendia um projeto de governo que previa a redução do papel do Estado na gestão das políticas sociais em favorecimento das iniciativas individuais. Efetivou-se por um conjunto de mudanças que desmantelou o sistema de Seguridade Social assumido em 1988 e submeteu a política brasileira aos ditames macroeconômicos do capital financeiro internacional.

No governo Collor<sup>38</sup>, temos um exemplo clássico da aplicação da teoria neoliberal. O plano econômico que esse governo apresentou, denominado Brasil Novo ou Plano Collor, tanto na primeira quanto na segunda versão, continha um conjunto de medidas em sintonia com os parâmetros das instituições financeiras internacionais, que visava implementar reformas monetárias, fiscais, políticas e administrativas com vistas a combater a inflação, internacionalizar a economia e reduzir os gastos estatais. Mesmo com todo empenho na sua aplicação, os planos de Collor não lograram êxito. Além de incapazes de estabilizar a economia e projetar o país no cerne das relações internacionais, ambos falharam ao desconsiderar as relações de poder que existem entre política e economia, gerando, portanto, um descontentamento entre os vários extratos sociais que resultou em greves dos trabalhadores e desgaste da imagem do presidente entre a burguesia local e internacional.

A inflação brasileira não pode ser tratada como um fenômeno estritamente econômico, desconhecendo-se as relações políticas e de poder que lhe são subjacentes. Não pode, portanto, ser vencida por um plano, por mais correto que seja do ponto de vista técnico, elaborado por meia dúzia de representantes desta nova tecnocracia esclarecida, entre as quatro paredes de seus gabinetes. O enfrentamento dessa questão exige coesão social e adesão a um projeto de governo, seja dos de cima para aceitar as perdas, seja dos de baixo para impô-las (BEHRING *apud* TEIXEIRA, 2008, p. 151).

Além dos equívocos nas escolhas para a garantia do equilíbrio econômico do país, a derrota de Collor se deu por sua postura política solitária, avessa à negociação com setores combativos da sociedade, preconceituosa com o funcionalismo público e, principalmente, por não alcançar a adesão das elites rentistas na aceitação de suas propostas econômicas. O Brasil ainda não estava preparado para praticar o neoliberalismo em sua versão ortodoxa, conforme Collor desejava. (MACIEL, 2011)

Apesar dos entraves citados, o governo de Collor impulsionou o processo de modernização conservadora do Brasil. Injetou no sistema político as estratégias neoliberais traduzidas na revisão dos gastos públicos, na redefinição do papel do Estado e da iniciativa privada, construindo as bases para a afirmação da plataforma neoliberal dos governos posteriores.

Após o processo de *impeachment*, que culminou no fim do governo Collor, Itamar Franco assumiu a gestão do Estado com o desafio de encontrar saídas para o mal-estar institucional, econômico, político e social que Collor havia deixado. Apesar

---

<sup>38</sup> Falaremos com mais detalhes da gestão de Collor de Melo e Itamar Franco no capítulo 3, quando exporemos as relações políticas enfrentadas pelo Partido dos Trabalhadores na década de 1990.

dos avanços limitados de sua gestão, Itamar conseguiu uma melhor articulação das prerrogativas neoliberais, mantendo sua governabilidade e erigindo o plano de estabilidade econômica protagonizado pela nova moeda, o Real. Esta moeda conseguiu promover a estabilização da economia, todavia comprometeu ainda mais o País com o capital estrangeiro internacional.<sup>39</sup>

Em 1994, com a vitória de Fernando Henrique Cardoso (FHC), um dos principais articuladores do plano real e “[...] intelectual orgânico da contra-reforma” (BEHRING, 2008, p. 155), o cenário político já estava favorável para a afirmação da proposta neoliberal no Brasil. Desta forma, uma das primeiras iniciativas de FHC foi nomear o economista Luiz Carlos Bresser Pereira (Bresser Pereira) para assumir o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), e constituir uma equipe de formulação do Plano Diretor da Reforma do Estado.

Comungando da perspectiva neoliberal, Bresser defendia que o Estado era incompetente na gestão da economia, sendo, portanto, responsável pela crise econômico-financeira que se instalara no país desde a década de 1980.

[...] o Estado, em razão do modelo de desenvolvimento adotado, desviou de suas funções precípuas para atuar com grande ênfase na esfera produtiva. Essa maciça interferência do Estado no mercado acarretou distorções crescentes neste último que passou a viver com artificialismo que se tornaram insustentáveis na década de 90. Sem dúvida, num sistema capitalista, Estado e mercado, direta ou indiretamente, são as duas instituições centrais que operam na coordenação dos sistemas econômicos. Dessa forma, se uma delas apresenta funcionamento irregular, é inevitável que nos deparemos com uma crise (BRASIL, 1995, p. 9).

Nesses termos, para Bresser Pereira e demais ideólogos e gestores neoliberais, era necessário implementar um conjunto de mudanças que possibilitasse a reestruturação da economia brasileira, que articulasse “[...] um novo modelo de desenvolvimento que [pudesse] trazer para o conjunto da sociedade a perspectiva de um futuro melhor” (BRASIL, 1995, p. 6). Seria o surgimento de um novo Estado que fosse “[...] orientado pelo modelo da Administração gerencial, mais ágil, flexível, com ênfase

---

<sup>39</sup> Segundo Behring (2008), o Plano Real colocou a inflação sob controle; no entanto, a ênfase exclusiva na moeda sobrevalorizada e a política de juros altos para assegurar a presença do capital estrangeiro volátil gerou uma queda nos investimentos produtivos e uma maior especulação financeira, que combinado à reestruturação produtiva resultou num aumento do desemprego, da pobreza e da desigualdade social. A princípio houve um efeito redutor do número de pobres até 1996 (de 44,2% para 31,3% da PEA), mas a partir de 1997 iniciou-se um caminho de volta, havendo um retorno do número de pobres para 43,8% da PEA. Considerando o crescimento absoluto da população, existiu um aumento absoluto de 23,4 milhões para 26,2 milhões no número de pobres.

na eficiência, redução de custos, gestão flexível, participação e controle sociais” (BRESSER-PEREIRA, 1995). Para a realização dessa nova forma de governo, que seria a matriz política-ideológica para a reestruturação econômica e o fortalecimento do mercado, fazia-se urgente realizar reformas no aparelho do Estado brasileiro.

Assim, a primeira grande reforma do Estado pós-Constituição de 1988 foi realizada no governo de FHC, em 1995. A ala conservadora do Congresso Nacional, que antes havia recuado diante do crescimento da popularidade do candidato de esquerda, retomou, após a eleição em primeiro turno do candidato do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, seus interesses da política neoliberal de privatização e redução do papel do Estado, aprovando um Plano Diretor para a reforma que previa mudanças em duas áreas principais: administrativa e previdenciária.<sup>40</sup>

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1995, p. 6).

A citação acima, retirada do Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado, apresenta claramente a disseminação de um discurso onde o Estado é ineficiente, incapaz de gerenciar o desenvolvimento da economia e é responsável pela crise. Desta forma, precisaria ser substituído pela iniciativa privada, adequando-se aos princípios da livre concorrência para superação da crise e extinção das desigualdades sociais.

Esse discurso foi amplamente divulgado na sociedade, uma vez que para a exequibilidade do projeto neoliberal seria necessária a disseminação de uma “cultura de crise” (MOTA, 1995), ou seja, a disseminação de ideologias que reavivassem as bases constitutivas da hegemonia do capital, mobilizando o consentimento ativo da classe subalterna.

O reordenamento do Estado a partir da reforma com bases neoliberais projetaria uma cultura despolitizada, onde se forjaria a superação da desigualdade pela via da adequação do País às demandas de uma ordem econômica e política

---

<sup>40</sup> Considerando os objetivos dessa pesquisa, nesse trabalho daremos maior ênfase às reformas na área da previdenciária, discutindo apenas as mudanças administrativas diretamente relacionadas à Previdência.

internacional. Tal cultura sacrificaria os trabalhadores ao restringir direitos, além de reestabelecer os ganhos materiais do capital, implementando um projeto de sociedade com medidas práticas e consensuais.

A partir de uma análise contrária a Bresser Pereira sobre a reforma do Estado, Behring (2008) afirma que

A Reforma do Estado, tal como está sendo conduzida, é a versão brasileira de uma estratégia de inserção passiva e a qualquer custo na dinâmica internacional e representa uma escolha política econômica e não um caminho natural diante dos imperativos econômicos. Uma escolha, bem ao estilo de condução das classes dominantes brasileiras ao longo da história, [...] uma contra-reforma, que mantém a condução conservadora e moderniza apenas pela ponta [...] (BEHRING, 2008, p. 198).

Percebe-se, a partir dessa segunda citação que as reformas pouco ou nada estiveram preocupadas com o desenvolvimento sustentável da economia para correção das desigualdades, mas estiveram diretamente alinhadas aos interesses das agências multilaterais, havendo um Estado menor para os pobres e trabalhadores e maior para o capital financeiro (PAULO NETTO, 2001).

Partindo especificamente para nosso tema de estudo, na área da Previdência Social, as reformas são incorporadas à sociedade em duas conjunturas políticas diferenciadas, todavia partem do mesmo pressuposto: a insustentabilidade do sistema previdenciário perante as mudanças demográficas e o desemprego estrutural. Assim, a previdência deveria ser submetida a mudanças para liberar o Estado de encargos, burocratizando o acesso aos benefícios e fortalecendo o mercado de seguros privados e previdência complementar. Logo, as duas reformas previdenciárias, de 1998 e 2003, apresentaram um conjunto de mudanças que submeteram os direitos sociais às orientações macroeconômicas (BEHRING, 2008, p. 204).

[...] a trajetória política das reformas da Previdência Social brasileira condensa fatores que envolvem desde as mudanças econômicas globais, a reforma neoliberal do Estado, as transformações no mundo do trabalho até os ajustes impostos nos acordos feitos com os organismos financeiros internacionais (MOTA, 2011, p. 140).

A primeira reforma da Previdência Social ocorreu no ano de 1998 durante o governo de FHC, através da Emenda Constitucional nº. 20. Esta, a princípio, visava estimular o desenvolvimento e a expansão de um sistema de previdência complementar

e privado sob regime de capitalização, ou seja, criar espaços dentro do regime público previdenciário para a atuação sistemática do mercado. Essa pauta específica foi duramente rebatida por setores de esquerda (como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), movimentos sociais e partidos políticos) e submetida a revisões até ser finalmente aprovada, em 1998. Após as alterações, o foco da emenda nº. 20 deixou de ser a mercantilização da política social para torna-se um mecanismo para “[...] acabar com os privilégios do sistema previdenciário brasileiro” (BRASIL, 1995, p. 52), através do aumento da idade média de concessão dos benefícios. No Plano Diretor desse governo, a reforma da previdência foi traduzida da seguinte forma:

A emenda da previdência é fundamental para o setor público. Através dela termina-se com a aposentadoria integral e com as aposentadorias precoces, que tornam o sistema previdenciário público brasileiro um sistema de privilégios. [...] o Estado garantirá a aposentadoria até um certo número de salários mínimos, e, a partir daí cada cidadão deverá adotar um sistema de aposentadoria complementar contratado com fundos privados (BRASIL, 1995, p. 50).

Como citado, a emenda para a Previdência tinha dois focos principais de intervenção: acabar com o sistema de privilégios e estimular os fundos privados de previdência complementar, tornando o direito social um produto de mercado. Representou a imposição de prejuízos aos segurados, implicando em extensão do período de contribuição e redução dos gastos públicos, ao postergar as concessões e conceder benefícios por menos tempo.

No Brasil, as novas regras derivadas da Emenda Constitucional – EC n. 20/98 representaram, com efeito, a imposição de perdas aos segurados, uma vez que o eixo 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 (SILVA, A., 2004, p. 17).

Dentre as mudanças mais significativas estão: a substituição do critério “por tempo de serviço” pelo critério “por tempo de contribuição” para aposentadorias (30 anos para mulheres e 35 para homens); a instituição de idade mínima (53 anos para homens e 48 para mulheres) para aposentadoria por tempo de contribuição; a extinção da aposentadoria proporcional<sup>41</sup>; o aumento da idade mínima para aposentadoria dos

---

<sup>41</sup> Ao abolir a aposentadoria proporcional, a EC nº20 criou regras de transição para os trabalhadores já inscritos no Regime Geral de Previdência Social em 16/12/1998 mas que, porém, ainda não tivessem cumprido os requisitos na data em que os efeitos da medida constitucional passassem a ter validade. As

trabalhadores do setor privado (60 anos para homens e 55 para mulheres); a extinção das aposentadorias especiais, permanecendo esse direito apenas para professores (com exceção dos professores de nível superior) e trabalhadores em atividades insalubres; a extinção da pensão integral por morte; e a contribuição previdenciária dos aposentados com mais de 65 anos.

Sobre as mudanças no cálculo da aposentadoria, do tempo de serviço para o tempo de contribuição, Silva, A.A. (2004) citando Cechin (2002) irá apontar que a primeira (tempo de serviço) favorecia a “solidariedade invertida”, perpetuando uma perversa distribuição de renda em que os mais pobres financiam os benefícios dos mais ricos, posto que estes se aposentavam com menos idade e salários maiores. Essa afirmação foi possível a partir da análise do perfil dos aposentados por tempo de serviço e por idade.

[...] O perfil dos beneficiários da aposentadoria por tempo de serviço era o de trabalhadores que tinham em média 48,9 anos, provinham, em grande parte, de postos de trabalho de melhor qualidade, com salários mais elevados e uma vida laboral mais estável, facilitando, portanto, a comprovação, especialmente em termos de documentação, dos requisitos para a obtenção da aposentadoria. [...]. Em outro extremo [...] encontravam-se os trabalhadores que se aposentavam por idade, com, em média, 62,8 anos. Eram pessoas com menor poder aquisitivo e apresentavam dificuldade de comprovação do tempo de serviço, devido à maior instabilidade de suas vidas laborais. Seus postos de trabalho eram mais precários, caracterizados por alta rotatividade, baixa qualificação e baixos salários (CECHIN, 2002 *apud* SILVA, A., 2004, p. 18).

Silva, A.A. (2004), mesmo considerando legítimas as iniciativas de combater os mecanismos pelos quais os pobres financiam os mais ricos, desenvolve a crítica sobre o mecanismo pontual dessa mudança no cálculo da aposentadoria na reforma de 1988. O autor irá afirmar que tal transformação nivela os direitos sociais por baixo e não redistribui para os mais pobres a renda retirada dos mais ricos. Além disso, apresenta-se dissociado de outros mecanismos que venham a combater a desigualdade estrutural da sociedade capitalista.

[...] o dissenso não decorre do imperioso compromisso ético-político de combater, no interior do sistema previdenciário, os mecanismos reprodutores da desigualdade, mas da tendência de se nivelar por baixo a pauta de direitos sociais, nesse caso expressos em garantia de renda, a pretexto de combater

---

regras foram idade mínima (53 – homens e 48 – mulheres); tempo de contribuição mínimo de 30 anos para homens e 25 anos para mulheres; e, tempo de contribuição adicional (pedágio) equivalente a 40% (quarenta por cento) do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de contribuição.



privilégios, opondo trabalhadores entre si e transferindo renda de uns para os outros, preservando, em última análise, os ganhos do capital. E quanto à transferência de renda, se é verdade que não se pretende que os 'mais pobres' continuem a financiar os 'mais ricos', é de se perguntar em que medida a reforma contribuiu, efetivamente, para inverter a situação, transferindo para aqueles o que não mais será pago a estes, além da possível redução da concessão de benefícios, 'aliviando' o caixa do sistema por determinado período (SILVA, A., 2004, p. 18).

Na esteira da reforma de FHC, em 1999 foi incluído o fator previdenciário<sup>42</sup> para cálculo das aposentadorias. Esta medida desestimulou as aposentadorias, ao reduzir o valor do benefício de acordo com a expectativa de vida do segurado. Assim, quanto mais jovem o trabalhador se aposentar, menor será o valor de seu benefício. E quanto mais velho for o trabalhador, mais ele ganha, e, a princípio, por menos tempo.

Como podemos perceber, a primeira reforma previdenciária causou impacto negativo nos direitos dos trabalhadores. Chegou impondo perdas aos segurados pelos fatores de risco, reduziu a concepção de seguridade social ao cálculo financeiro e atuarial e relativizou o caráter redistributivo da política previdenciária. E este foi apenas o início de um processo que teve continuidade nos anos seguintes, perpetuando a lógica mercantil.

A segunda reforma da previdência ocorreu em 2003, no primeiro ano do governo do PT. Este partido protagonizou mudanças no sistema previdenciário que foram traduzidas nas Emendas n.º. 40 e n.º. 41, bem como em posteriores instrumentos infraconstitucionais. Tais mudanças, dentre outros aspectos, materializaram a guinada ideológica sofrida pelo partido dos trabalhadores na condução do país e na gestão das políticas sociais. Gerou profundo descontentamento entre muito de seus seguidores e simpatizantes, ao revelar uma nova forma de governabilidade que rompeu com suas bandeiras de lutas históricas, demonstrando sua sintonia com a política de ajustes neoliberais. Assim, o PT manteve uma gestão contraditória que trouxe melhorias a vida da população de baixa e baixíssima renda, dentro da ótica do consumo, sem romper com o pacto que privilegia o grande capital. Trataremos deste assunto com mais detalhes na próxima seção.

---

<sup>42</sup> Lei n.º. 9876/99

### **3 A GESTÃO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES E AS PROPOSIÇÕES PARA POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Compreender os caminhos tomados pelo Partido dos Trabalhadores na gestão da política de Previdência Social exige entender um projeto societário que passou por profundas transformações até assumir a forma de governo e que foi viabilizado por um quadro de alianças partidárias com setores da política tradicional. Assim, antes de discutirmos propriamente a gestão petista na Previdência Social, faremos, em linhas gerais, um resgate histórico da origem, amadurecimento e transformação ideológica do partido que “[...] encontrou sua forma de ser na reunião dos contrários” (VIANA, 2011, p. 29).

#### **3.1 UM PARTIDO E SUAS MÚLTIPLAS FACETAS: PARADOXOS IDEOLÓGICOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES**

O Partido dos Trabalhadores foi criado em 1980 como uma alternativa para contestar e transgredir a realidade estabelecida na ditadura militar. Saudado pelo mundo operário e intelectual, o PT se formou da articulação de diferentes sujeitos políticos que estavam insatisfeitos com o regime vigente.

O início da década de 1970 apresentava-se caótico para a política brasileira. O governo militar estava desgastado, em âmbito nacional e internacional, por dois motivos principais: primeiro pela sua dificuldade em estabilizar a economia, mantendo o crescimento econômico e contendo os índices inflacionários, o que lhe rendeu descrédito na política econômica; segundo devido à sua forma fraudulenta e violenta de governar, causando a indignação da população e de organismos que defendiam os direitos humanos.

A crise econômica de 1970 desestabilizara a economia brasileira com o descontrole inflacionário e o crescimento da dívida externa, situação agravada com a crise mundial do petróleo (1973 e 1978), que aumentou o preço do barril em um percentual de 400%, levando os setores industriais, principalmente na área automobilística, a falências e concordatas, causando insatisfação entre as diversas frações do empresariado com a gestão estatal.

Outrossim, os mecanismos de controle, coesão, violência e terror promovidos pela ditadura militar brasileira causavam um mal-estar geral, mormente

após o AI-5. Isso afetou não só os dirigentes dos movimentos sociais e militantes de esquerda, mas adentrou nas organizações sindicais, por meio da perseguição e/ou cooptação de seus membros; as manifestações culturais; nas instituições de ensino, por meio da vigilância contínua sobre os professores e da imposição de disciplinas que versavam sobre a ordem “moral e cívica” nos currículos escolares; e nas instâncias religiosas, que tiveram alguns de seus membros perseguidos e mortos pelo Estado de terror.

O desastre econômico-social que levou ao fracasso o ‘modelo’ da ditadura contribuiu – juntamente com o vigor da repressão governamental e patronal – decisivamente para que as lutas reivindicativas dos trabalhadores entrassem em refluxo, ao mesmo tempo que se registravam explosões de desespero popular, espontâneas, violentas e despolitizadas (PAULO NETTO, 2014, p. 231).

Desta forma, a ditadura militar, mesmo ativando todos os seus instrumentos de coesão, entrava em decadência, desencadeando focos de descontentamento em vários setores da sociedade civil e estimulando novos sujeitos políticos a se organizarem e lutarem pela redemocratização do país. Foi na organização desses sujeitos que se forjou um novo quadro político favorável ao surgimento do Partido dos Trabalhadores.

O PT apareceu na cena política como um partido operário independente do Estado, “[...] sem patrões e nem generais” (GOULART, 2012), um instrumento de avanço democrático da sociedade. O novo partido tinha como líder um operário, Luís Inácio Lula da Silva, e trouxe para a luta coletiva a singularidade de cada trabalhador que vivia subjugado pelo sistema capitalista em sua versão autoritária da ditadura militar. Ao trazer, portanto, um forte caráter de classe, representou “[...] a possibilidade de uma manifestação autêntica das classes trabalhadoras, isto é, uma organização de trabalhadores levada à frente pelos próprios trabalhadores sem a tutela das elites” (IASI, 2006, p. 360).

Afora apresentar em seu DNA o registro das lutas operárias da década de 1970 contra a estrutura cooperativista e corrompida dos sindicatos, o referido partido se constituiu de amplos setores provenientes do mundo da catolicidade, avesso à cultura material, que trouxe um aspecto de valorização da “alma do povo”; contava, ainda, com diversos segmentos de esquerda com história de resistência contra o regime militar. Ademais, arvorou-se das teorias construídas por grandes intelectuais e cientistas sociais do país, como Florestan Fernandes, Raymundo Faoro e Francisco Welffort, que se

filiaram ao partido por afinidade ideológica, dando fundamentação teórica e maior capacidade reflexiva à estrutura política que estava se formando (GOULART, 2012).

Assim, com uma estrutura heteróclita, o Partido dos Trabalhadores constituiu-se em um fenômeno político que buscava conquistar o governo, pela via eleitoral, com uma proposta de gestão anticapitalista e com viés socialista (IASI, 2006). Isto é, no momento em que o socialismo se desvaneceu pelo mundo, surgiu no Brasil um movimento de massa aclamando a democracia a partir da participação ativa do povo, indo de encontro aos partidos de formação burguesa e propondo um conjunto de reformas que privilegiava a estatização de setores estratégicos da economia e o controle popular dos fundos público.

Como afirma a resolução da 1ª Conferência Nacional da Organização Socialista Internacionalista (OSI), citada por Goulart (2012, s/n), o PT representou uma manifestação autêntica das classes trabalhadoras:

O PT é uma resposta ao movimento do operariado no sentido de sua organização independente. É uma resposta que atende os interesses de autopreservação da pelegada 'autêntica', bem entendido. Porém, para os trabalhadores o importante não é conhecer as intenções ocultas dos pelegos; o importante é que o PMDB [partido burguês e único partido de oposição legalizado pela ditadura] é inaceitável como partido, como também é inaceitável a limitação das suas lutas ao plano sindical. Isso porque na situação de hoje, todas as questões referentes a organização do proletariado assumem importância fundamental, pois colocam em jogo a centralidade das lutas das massas exploradas, a possibilidade de pôr abaixo a ditadura.

Mesmo já nascendo como movimento de massa, até o ano de 1983 o PT não era creditado pelo militares, burguesia e mídia como uma real oposição à ditadura militar. Naquela época, o governo estava mais preocupado em conter as repercussões da crise internacional na economia brasileira, que sofria com a desvalorização do dólar e as oscilações no preço do petróleo; as mobilizações promovidas pelo PT, portanto, estavam fora do âmbito de prioridades. Esse “desleixo” do governo militar com o PT foi importante para a divulgação e crescimento do partido, uma vez que as mobilizações promovidas tinham espaço na mídia televisiva, o que favorecia seu reconhecimento como opção de esquerda, em caráter nacional, entre trabalhadores de vários lugares do país.

O partido começou a chamar atenção do governo e da burguesia, sendo considerado uma possível ameaça socialista ao regime capitalista, durante o ano de 1983, quando impulsionou o avanço do movimento operário com o apoio à fundação da

Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a realização da primeira greve geral do Brasil. No mesmo ano, participou ativamente da campanha das “Diretas Já”, mobilizando a população pelo fim das eleições indiretas para Presidente da República realizada a cada quatro anos em um colégio eleitoral controlado pelos militares (GOULART, 2012).

Sua maior liderança, o metalúrgico Lula, também colaborava na popularidade e carisma ascendente do partido dos trabalhadores. Ele representava a voz do povo. Falava a linguagem que os trabalhadores gostavam de ouvir e com isso atraía os operários à militância. Segundo pesquisa apresentada por Iasi (2006, p. 369-370), a grande maioria dos operários tornou-se militante do PT “[...] pela influência de certas lideranças, que em muitos casos eram pessoas próximas em quem eles confiavam, ou que ‘falavam sua língua’”. Ou seja, o ponto central do processo de liderança de Lula era sua capacidade de produzir uma identidade projetiva. “[...] não se trata de parecer com eles, mas ser de fato” (p. 370).

Assim, parafraseando Arcary (2014, p. 47) “[...] houve algo de formidável e emocionante na criação do PT”, tão impressionante que, em dez anos, o partido cresceu de uma organização de poucos milhares de membros para centenas de milhares de ativistas. “Saiu dos 10% dos votos em 1982 para governador em São Paulo (e menos de 3% na média nos outros Estados) para uma disputa muito apertada do segundo turno nas eleições presidenciais de 1989” (ARCARY, 2014, p. 47), mas muitas águas rolaram nas décadas seguintes mudando os rumos da história do partido.

Goulart (2012) irá afirmar que a inversão partidária ocorrida com o PT inicia-se ainda na década de 1980, por ocasião do 5º Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores, realizado em 1988. Nesse encontro, o partido aprovou um programa em que foi apresentado um conceito de “revolução por etapas”, com um direcionamento para uma gestão de Estado “democrática e popular”. Vejamos:

A situação de crise do governo, de recessão e de ameaças às bandeiras populares na Constituinte impõe uma série de tarefas para o PT, que embora reconheça não estarem colocadas na ordem do dia para a classe trabalhadora nem a luta pela tomada do poder nem a luta pelo socialismo, mas o combate por uma alternativa democrático popular (5º ENPT *apud* GOULART, 2012).

Na análise de Goulart (2012), naquele momento já se iniciou um rompimento do partido com os ideais revolucionários e socialistas até então defendidos,

empreendendo uma tentativa de bloquear a tomada de poder pelos trabalhadores e pavimentar o caminho do partido a sustentação da ordem burguesa, ou seja, a contrarrevolução. Já Iasi (2016) irá afirmar que as mudanças revolucionárias propostas pelo PT não foram abandonadas a partir do 5º ENPT, mas projetadas a longo prazo e condicionadas ao fortalecimento e ampliação do movimento de massa, assim como a ocupação de espaços institucionais mediante disputa eleitoral.

É bem claro que, independentemente da opinião mais ou menos radical dos dois autores, já estava em curso uma transformação ideológica do PT. Ainda em estado gestacional, essa mudança refletia algumas questões internas do partido e questões conjunturais do momento político à época, dentre as quais podemos citar: a dificuldade de substituir os quadros de liderança que estavam envelhecendo e ou se afastando das atividades do partido; o crescimento acelerado e aleatório do partido, sem o devido acompanhamento de uma formação política que fortalecesse sua ideologia revolucionária; as disputas internas pelo poder entre as correntes divergentes; os dilemas de enfrentar governos que havia ajudado a eleger, produzindo uma crise de identidade; e, no plano macro, a decadência mundial do socialismo real e a inflexão na dinâmica das lutas sociais ocorridas no final da década de 1980, após iniciado o processo de reestruturação produtiva no Brasil.

Essa mudança na esfera da produção, acompanhada de uma política de recursos humanos pautada na ideia de desmobilização sindical, provocou algumas frustrações do movimento operário, iniciando um longo momento de recuo e defensiva do mesmo.

Em 1989, o PT participou das eleições, lançando candidato para concorrer ao cargo de Presidente da República. Depois de uma disputa apertada no segundo turno, o partido saiu derrotado, dando a vitória para o candidato da burguesia Fernando Collor de Mello, que obteve 50,01% dos votos válidos. Mesmo saindo derrotado, segundo Iasi (2006), foi nesse momento histórico que o PT saiu fortalecido como a maior oposição do país.

Naquela época, Collor representava os interesses da típica sociedade burguesa brasileira, mesmo não sendo a primeira opção desta. Sua candidatura nasceu sem muita credibilidade e cresceu com seu tom populista. Alagoano, tinha uma história na política de pouco mais de dez anos. Iniciou seu ativismo político em 1979 na Arena. Migrou para o Partido Democrático Social (PDS) e foi eleito deputado federal em 1982. Em 1986, filiou-se ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), quando

foi eleito governador de Alagoas; e, em 1989, lançou candidatura à Presidência da República pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN), sendo o primeiro presidente eleito após a ditadura militar e o mais jovem da história do Brasil (na época tinha 40 anos).

Além da burguesia nacional, contava com a aprovação da mídia e tinha sua agenda semanal televisionada no programa “A semana do Presidente”, transmitida pelo extinto canal TVS, atual SBT.

Seu governo foi marcado pela implementação das duas versões do Plano Collor, que combinavam liberalização fiscal, abertura dos mercados nacionais as importações e desestatização. Ou seja, seguia à risca o pacote neoliberal divulgado pelo Consenso de Washington de 1989. Seus interesses políticos, todavia, foram frustrados pelas dificuldades e contradições encontradas de implementar, à época, o projeto neoliberal em sua versão ortodoxa.

O compromisso do novo presidente com o projeto neoliberal extremado mostrou-se precipitado pois entre as frações do bloco no poder não havia unidade suficiente em torno do conjunto do ideário neoliberal. Se havia consenso em relação ao corte de gastos estatais, inclusive dos direitos sociais, à redução do funcionalismo público, ao controle do déficit público e a revisão dos direitos sociais e trabalhistas garantidos pela constituição, as dissensões nas questões da abertura comercial e bancária e da privatização das estatais eram suficientemente fortes para impedir a formação de uma sólida base de apoio do governo no Congresso (MACIEL, 2011, p. 101).

O plano econômico de Collor apresentava-se audacioso frente ao processo de redefinição dos padrões de acumulação capitalista. Em sintonia com o capital monopolista, pretendia aumentar a taxa de mais valia como medida de reversão da queda na taxa de lucros, motivada pela recessão econômica herdada dos governos anteriores. Para isso, investiu na desregulamentação do mercado de trabalho, impulsionando a reestruturação produtiva; na captação de investidores internacionais, abrindo o mercado brasileiro a concorrência internacional; na remonetização da economia, tentando criar uma moeda forte e competitiva internacionalmente; e na contenção de despesas estatais, através do ataque aos direitos trabalhistas e sociais, a privatização de empresas públicas e a redução do funcionalismo público.

Essas medidas, no entanto, tiveram o efeito reverso, não conseguindo estabilizar a economia e reaver as taxas de crescimento do país. Assim, infrutífero em conter os efeitos da crise econômica e da inflação, o plano Collor causou profunda

insatisfação entre as diversas frações de classe e fragilizou a sua base de apoio parlamentar.

A inflação, após uma queda no ano de 1990, voltou a crescer em fevereiro de 1991, chegando uma porcentagem de 21,1%. Os confiscos de ativos bancários geraram prejuízos para os correntistas, causando a falência de pequenos e médios investidores, que não conseguiram resgatar os recursos antes do congelamento. A defasagem na taxa de câmbio e as restrições externas ao financiamento de novos investimentos impediram o real controle da moeda. O crescimento do desemprego, associado ao desequilíbrio dos preços, agravava o quadro de problemas sociais do país (MACIEL, 2011).

Essa conjuntura — somada ao baixo desempenho do PRN para a formação de sua base parlamentar no Congresso Nacional nas eleições de 1990 e as denúncias do esquema de corrupção do governo pelo próprio irmão do presidente (Pedro Collor) — provocou a abertura do processo de *impeachment* de Collor.

O processo de *impeachment* de Collor foi marcado por uma ampla participação popular. À época, o PT, por intermédio da CUT, colaborou na mobilização de milhões de jovens e trabalhadores nas ruas, que exigiam a saída de Collor e ascensão de Lula. Os gritos de “fora Collor, o Brasil é nosso” eram acompanhados dos dizeres: “1,2,3,4, 5 mil, nós queremos Lula presidente do Brasil” (GOULART, 2012, s/n). Via-se um Partido dos Trabalhadores se agigantando pelo apoio dos intelectuais e pelo poder das massas nas ruas. Nessa altura dos acontecimentos, a burguesia já estava em pânico e, em um ato de salve-se quem puder, resolveu “sacrificar o cordeiro”, deixando Collor sozinho, sem apoio partidário e ou do empresariado, para a decretação de seu impedimento. Collor renunciou em dezembro de 1992 com o objetivo de preservar seus direitos políticos, todavia, tal ação não o poupou do *impeachment* e da cassação desses direitos por um período de oito anos.

Logo após a renúncia de Collor, Itamar Franco assumiu a presidência, mas por ser um ilustre desconhecido fora de Minas Gerais e diante dos ânimos aflorados do movimento pró-*impeachment* — que ameaçava a instalação e legitimidade de seu governo —, os governistas decidiram tomar algumas atitudes que dessem um tônus democrático à gestão. Uma dessas atitudes foi a realização de um plebiscito (1993) sobre a forma e o sistema de governo. O resultado foi a manutenção do regime republicano e do sistema presidencialista, maneira pela qual o Brasil havia sido governado desde a Proclamação da República



Outra estratégia empreendida para a manutenção do governo de Itamar foi o diálogo com a oposição de esquerda do país. Esse governo convidou Lula e alguns representantes da cúpula do PT para um diálogo sobre o futuro do país. Daí já se percebia a influência majoritária do PT e seu principal líder sobre a classe trabalhadora e o deslocamento desse partido de sua base revolucionária socialista.

Segundo Goulart (2012), esse diálogo aconteceu em Brasília e contou com a participação da cúpula do PT, de Lula, dos generais, do próprio Itamar e alguns representantes da burguesia empresarial. A conversa teve duas finalidades: reestabelecer a hegemonia burguesa, ameaçada pelos movimentos de rua e pela força política de um partido político de massa, e apresentar a Lula “as regras do jogo”, de modo que ele e a direção do PT pudessem participar e firmar um compromisso com a governabilidade posta, que naquele momento seria apoiar o governo de Itamar Franco.

E o peso do aparato de Lula fez seu estrago. A colaboração de classes praticada pelos dirigentes provoca sempre a divisão da classe operária e, na falta de uma forte organização capaz de romper a barreira, paralisa o movimento. Lula consegue tirar as massas da rua. E é Lula quem de fato dá a posse a Itamar, o vice de Collor, e tenta dar-lhe ‘governabilidade’ até 1994 para estabilizar as instituições. Estava feita a ‘fraude democrática’. O povo derrubou o governo (combatendo uma política) e Lula empossa o mesmo governo (a mesma política) ainda por cima dizendo ao povo que deve sustentá-lo (GOULART, 2012, S/N).

Nesse momento podemos recorrer à afirmação de Arcary (2014, p. 48), quando diz que “[...] o PT nunca foi um partido revolucionário, embora muitos lutadores honestos que combatiam pela revolução brasileira tenham militado, com abnegação e despojamento, em suas fileiras”, ou mesmo à afirmação de Iasi (2006, p. 359), quando diz: “[...] a experiência do PT é um excelente exemplo do movimento de constituição de uma classe contra a ordem do capital que acaba por se moldar aos limites da ordem que queria superar”, uma vez que o partido detinha em suas mãos muitos elementos necessários para transgredir a ordem capitalista, boicotando a hegemonia burguesa e reescrevendo a história dentro de um viés revolucionário. Contudo, decidiu estabilizar a situação sob a falácia do “respeito à democracia” e apoiar o governo de Itamar Franco, que daria continuidade à política iniciada por Collor, uma política de manutenção da ordem burguesa.

O governo de Itamar Franco durou dois anos (1992 a 1994) e teve papel importante para a estabilização monetária e equilíbrio econômico do País. Em 1992, Itamar desligou-se do PRN, partido de Collor, e se filiou ao PMDB. Em 1993, indicou

Fernando Henrique Cardoso (FHC), sociólogo e político do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), para Ministro da Fazenda, e nessa gestão foi criado o Plano real (1994). Segundo Behring (2008), esta articulação do PMDB com o PSDB em torno de FHC, na qual foi criado o plano de estabilização monetária do País, fortaleceu a coalização conservadora do poder, recompondo a burguesia brasileira que estava fracionada desde as “Diretas já”.

O plano Real foi idealizado pelo PSDB e, ao implementar reformas econômicas, controlou a hiperinflação e o descompasso de preços gerados pelo Unidade Real de Valor (URV)<sup>43</sup>, tornando-se, portanto, uma importante arma contra a ameaça do PT nas eleições de 1994.

Assim, a consciência anti-inflacionária absorvida pela sociedade com o Real, lançado estrategicamente poucos meses antes das eleições, deu a FHC condições de disputar e vencer o pleito de 1994, contrariando as pesquisas do Ibope, que davam vitória a Lula no primeiro turno (43% contra 17% de FHC).

Os brasileiros, traumatizados com uma inflação de 50% ao mês (junho de 1994) e esgotados com a incapacidade de planejar sua vida cotidiana, votaram na moeda e na promessa de que, com a estabilidade, viriam o crescimento e dias melhores (BENHRING, 2008, p. 155).

Em 1998, FHC relança a sua candidatura, e mais uma vez saiu vitorioso, contabilizando a terceira derrota consecutiva de Lula nas eleições presidenciais.

O período que correspondeu aos dois mandatos de FHC (1994 a 2003) foi marcado por um redirecionamento político acentuado dentro do PT. A meta socialista pelas vias de reformas democráticas e populares estava cada vez mais fragilizada, pautada em estratégias menos radicais e direcionadas para a vitória nas urnas. Segundo Iasi (2006, p. 494),

Determinados setores do partido atribuíam a causa das últimas derrotas eleitorais ao caráter de classe restrito do PT e sua política de alianças limitadas aos setores médios, conforme resoluções anteriores, uma vez que isto acabaria determinando um programa muito radical que impediria o crescimento eleitoral e a vitória na disputa eleitoral.

---

<sup>43</sup> A URV foi uma moeda de transição entre o cruzeiro e o real. Tratava-se de um índice que procurou refletir a variação do poder aquisitivo da moeda, servindo como unidade de conta e referência de valores. O período de sua vigência foi de profunda variação política e econômica com inflação promovendo terror na população que não conseguia planejar sua vida financeira. (BEHRING, 2008).

Assim, esses setores, cujo porta-voz foi José Dirceu, apostavam em uma moderação dos programas e uma ampliação de alianças em direção ao centro, alinhando o partido em um direcionamento denominado de centro-esquerda. Essa inclinação para o centro desagradava inúmeros militantes que propunham a continuidade do Projeto Democrático Popular de horizontes socialistas, provocando, pois, uma cisão profunda na corrente, ainda majoritária, que defendia a Revolução Democrática.

Em 1999, a direção do PT realizou uma grande inflexão à esquerda, que veio a acentuar a fragilidade da ala revolucionária do partido. Impôs um veto à campanha “Fora FHC” que a CUT e o MST vinham construindo com o apoio da esquerda interna e externa ao PT e que tinha realizado em Brasília um ato com mais de 10 mil ativistas.

A campanha pelo Fora FHC de 1999 tentava mimetizar o que tinha sido a campanha Fora Collor em 1992, e ameaçava crescer em um contexto de intenso mal-estar provocado pela maxidesvalorização do real no primeiro mês do segundo mandato de FHC. O posicionamento inflexível da direção do PT – José Dirceu condicionou a sua eleição à presidência do PT à derrota da moção pelo Fora FHC – demonstrou ao governo Fernando Henrique a disposição de bloquear qualquer movimento social (ARCARY, 2014, p. 52).

As fissuras internas do partido, o banimento da ala mais revolucionária e essa inclinação à direita, instituindo um claro compromisso com a governabilidade posta, já seria o prenúncio do que viria nos próximos anos e nas próximas eleições. O PT já não era o mesmo.

É importante salientar que durante as duas gestões de FHC, o PT, mesmo tendo abandonado boa parte de seu discurso em defesa de uma sociedade socialista, sofrendo os dilemas internos e uma crise de identidade que vinha afastando muitos de seus seguidores, principalmente a categoria mais intelectualizada, protagonizou um importante papel como oposição política. Nesse período marcado pelo avanço neoliberal no Brasil, o PT travou lutas pelos direitos trabalhistas e sociais contra a abertura exacerbada dos mercados e contra as privatizações das estatais.

O protagonismo do PT na votação da primeira reforma previdenciária, ocorrida em 1998, foi fundamental para desacelerar a mercantilização do sistema protetivo, bem como para garantir a manutenção dos direitos previdenciários historicamente conquistados pelos trabalhadores.

Desta forma, com esse histórico de mudanças e mutações, podemos inferir que a evolução política do PT não foi linear, sendo marcada por crises e polêmica. Desta

forma, o partido foi sofrendo rupturas que redirecionaram seus rumos, fazendo-o mudar de natureza social. Ora aproximando-se, ora distanciando-se de sua posição original, anticapitalista com viés socialista, conquistou espaço no cenário político brasileiro como oposição aos partidos conservadores e foi capaz de reunir, em uma única legenda, categorias diferentes de trabalhadores e de estratos médios da sociedade. Além disso, não podemos deixar de incluir nessa produção o fenômeno político que nasceu dentro do partido dos trabalhadores e o transcendeu, adquirindo características próprias e criando uma nova forma de governabilidade, o lulismo.

No próximo item falaremos do governo do PT na gestão do Estado e das peculiaridades do lulismo para, em seguida, retornamos à abordagem da política de Previdência Social.

### 3.2 A CONQUISTA ELEITORAL, O PT E AS DETERMINAÇÕES POLÍTICAS DO LULISMO

Em 2002, pela quarta vez, o PT lançou a candidatura de Lula à Presidência da República. Naquele momento, com uma composição política declaradamente alinhada com forças de “centro-esquerda” e com o financiamento da campanha realizado por setores da burguesia, apresentou como vice o empresário do setor têxtil José de Alencar, à época senador por Minas Gerais.

No lançamento da campanha, em julho de 2002, o partido apresentou um manifesto intitulado “Carta ao povo brasileiro”, deixando clara a sua decisão de honrar os compromissos do País com o capital financeiro internacional, pagando a dívida pública interna e externa. Isto é, materializava-se o transformismo<sup>44</sup>, já sinalizado em linhas anteriores, quando o partido toma a decisão por uma postura conciliatória diante das classes dominantes, evitando-se confronto com o capital e cooptando as classes populares para a reposição da hegemonia burguesa nos novos tempos. Adotou-se, portanto, uma programática ideopolítica e econômica conservadora de manutenção da ordem neoliberal estabelecida no governo de Collor e FHC.

---

<sup>44</sup> Transformismo faz parte do arsenal teórico Gramsciano. Seria o abandono dos princípios de revolução e do socialismo em prol de uma postura ‘moderada’ que não incomode o capital, demonstrando incoerência política e ideológica e o fortalecimento da hegemonia burguesa. Na programática do PT, podemos perceber o transformismo que redirecionou o partido para alianças com setores vinculados ao grande capital nacional e internacional e a desvinculação de alianças com movimentos com reivindicação de classe, causando um efeito desmobilizador das ideias socialista e revolucionária e uma incentivo a integração passiva a ordem.

Essa decisão gerou impacto no orçamento público do Estado logo nos primeiros anos. Os juros do Banco Central aumentaram e, conseqüentemente, a dívida pública brasileira. Para pagá-la, foi necessário subir as metas do superávit primário, que, segundo Singer (2012), passaram de 3,75% em 2002 para 4,25% do PIB em 2004, tendo como consequência um corte de 14,3 bilhões de reais no orçamento público do primeiro ano de gestão e o congelamento do poder de compra do salário mínimo nos anos de 2003 e 2004. Ainda no pacote da política conservadora implementada pelo PT, foi lançada em 2003 a PEC nº. 40, que previa uma nova reforma da previdência.

Assim, a primeira gestão do PT no governo federal foi marcada pela continuidade da política neoliberal implementada nos governos anteriores. Com a reprodução neoliberal que se instalava no governo petista, a herança operária, a contribuição intelectual e o ideário anticapitalista com viés socialista ganhavam cada vez menos veemência e mais opacidade. Para agravar a situação, em maio de 2005, estourou o escândalo do mensalão, decapitando uma parcela da cúpula do PT e gerando uma insatisfação entre vários eleitores da classe média.

Mesmo não havendo nenhuma indisposição do governo Lula com as frações majoritárias da sociedade, com o mensalão essas aproveitaram para atacar o governo, elaborando uma ofensiva burguesa no Congresso Nacional e na mídia que apresentou algum eco nas ruas, nas fábricas e universidades. Isso provocou o afastamento de José Dirceu e de outras lideranças do partido, deixando-o desmoralizado perante os grupos mais críticos dos movimentos sociais, operário e popular, a vanguarda estudantil mais lutadora e a intelectualidade esquerdista.

No período do mensalão, o governo efetivamente perdeu parcela importante do suporte que trazia desde a eleição de 2002. Nas camadas médias, a rejeição desdobrou-se em nítida preferência por candidato de oposição à Presidência em 2006. 'Entre brasileiros de escolaridade superior, a reprovação a Lula deu um salto de dezesseis pontos percentuais, passando de 24% em agosto para 40% hoje', escrevia a Folha de S. Paulo em 23 de outubro de 2005 (SINGER, 2012, p. 53).

Segundo Arcary (2014), a crise do mensalão não foi a única, mas até aquela época foi a mais séria crise da história do Partido dos Trabalhadores, e desde o início do governo já era passível de previsão, uma vez que

Um programa de adaptação política a um capitalismo que não cresce, em uma sociedade em que a desigualdade não deixa de aumentar, e na qual a mobilidade social vem diminuindo a um quarto de século, ou seja, um

reformismo sem reformas, não poderia evitar a degeneração metodológica e ética (ARCARY, 2014, p. 74).

O PT se tornou presa fácil da corrupção endêmica do Estado brasileiro. Entrou no esquema de caixa dois e transferiu recursos públicos para os partidos aliados, de forma a assegurar a maioria e garantir a aprovação de suas pautas no Congresso Nacional.

Com a crise do mensalão e suas repercussões internas e externas ao partido, a base aliada do PT ficou fragilizada. Os ataques da burguesia conservadora, a desfiliação/afastamento de muitos intelectuais e setores da classe média simpatizantes, bem como sua desmoralização pública com as denúncias em esquemas de corrupção, fê-lo repensar em novas estratégias de manutenção de sua governabilidade.

Ressaltamos, entretanto, que a história do PT não pode ser contada de forma linear. Esta é eivada de um caráter dialético, com fortes aspectos contraditórios, refletindo a história de seus políticos, assim como existe um jogo de tensões e disputas internas que historicamente formaram/deformaram os objetivos/estratégias partidárias.

Desta forma, paralelamente à escolha política do PT em não desagradar o capital e os escândalos de corrupção que comprometiam sua idoneidade moral perante a sociedade, existia a familiaridade e popularidade do presidente Lula entre as classes pauperizadas da sociedade. O projeto de governo de Lula previa a adesão das massas e para isso ele promoveu um conjunto de mudanças, que embora tênues, em face das expectativas radicais, tiveram efeito poderoso entre os seus beneficiários.

Na área social, o governo de Lula deu respostas imediatas para combater a pobreza, aumentando a capacidade de consumo dos setores de renda baixa e média e promovendo uma gradual melhora na vida dos mais pobres. Logo em 2003, ampliou e unificou os programas de transferência de renda, criando o Bolsa Família. “Em dois anos de gestão petista, os recursos destinados para pagamento desse programa tinham multiplicado de 3,6 milhões para 8,7 milhões, e no final do primeiro mandato, atendia a cerca de 11,4 milhões de famílias” (SINGER, 2009, p. 64).

Além do Bolsa Família, que se tornou o carro-chefe da campanha presidencial de 2006, houve outras intervenções políticas nas regiões de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do País. Estas garantiram aumento do poder de consumo, melhorando a qualidade de vida dos moradores e expandindo o mercado interno com incentivo ao financiamento popular, ativando setores antes inexistentes na economia.

Examinadas em seu conjunto, as ações governamentais do primeiro mandato vão muito além de simples ‘ajuda’ aos pobres. Sem falar nos programas específicos, o aumento do salário mínimo, a expansão do crédito popular com aumento da formalização do trabalho (o desemprego caiu de 10,5% em dezembro de 2002 para 8,3% em dezembro de 2005) e a transferência de renda, aliados a contenção de preços, sobretudo da cesta básica (e em alguns casos deflação, como decorrência da desoneração fiscal), constituem uma plataforma no sentido de traçar uma direção política para os anseios de certa fração de classe. Não apenas porque objetivamente foram capazes de aumentar a capacidade de consumo de milhões de pessoas de baixíssima renda, como atesta o acesso em grande escala a ‘classe C’, mas também porque sugerem um caminho a seguir: manutenção da estabilidade com expansão do mercado interno, sobretudo para os setores de baixa renda (SINGER, 2009, p. 94).

Além das medidas de alcance geral, uma série de programas focalizados favoreceram os setores de baixíssima renda, tais como: Programa Luz Para Todos (programa que ofertou a eletricidade em áreas rurais antes esquecidas pelo governo); regularização de comunidades quilombolas; construção de cisternas no semiárido etc. Esse conjunto de ações do governo fez reduzir o quadro de miséria do Brasil; a economia cresceu e houve aumento nas taxas de emprego.

Assim, enquanto os atores políticos tinham a atenção voltada para o escândalo do mensalão, Lula promovia uma mudança real na vida de milhões de brasileiros. “Concluía em silêncio o ‘Real do Lula’, que, diferentemente do original, beneficiava apenas a camada da sociedade que não sai nas revistas” (SINGER, 2009, p. 69).

Essas iniciativas voltadas para as frações menos favorecidas da sociedade foram o grande diferencial do governo Lula, distanciando-o do neoliberalismo ortodoxo implementado nos governos anteriores. Desta forma, o primeiro mandato petista foi destacado por um fenômeno novo na política brasileira: o encontro de uma liderança, o Lula, com uma fração de classe, o subproletariado, por meios de programas que combatiam a pobreza sem confrontar os interesses do capital. A esse fenômeno foi dado o nome de lulismo.

O lulismo foi caracterizado pela relação que o presidente Lula estabeleceu com os mais pobres. Teve tanto impacto na história política do PT, e quiçá na história política do país, que foi capaz de desfocar as disputas partidárias e tecer um outro foco de tensão: a polarização entre ricos e pobres, despolarizando os conflitos de classe: “[...] o lulismo faz uma rearticulação ideológica, que tira centralidade do conflito entre direita

e esquerda, mas reconstrói uma ideologia a partir do conflito entre ricos e pobres” (SINGER, 2009, p. 32).

Algumas análises sobre o modelo de governabilidade do presidente Lula irão se ancorar no conceito gramsciano de “Revolução Passiva”, uma vez que na gestão de Lula não houve uma revolução organizada pelas classes populares, a partir de baixo, com rompimento radical da ordem política e social estabelecida. O que aconteceu foi uma assimilação, por parte dos elementos conservadores, de algumas demandas das classes populares, conforme escreve Singer ao citar Gramsci:

Ao contrário de uma revolução popular, ‘jacobina’, realizada a partir de baixo – e que, por isso, rompe radicalmente com a velha ordem política e social -, uma revolução passiva implica sempre a presença de dois momentos: o da ‘restauração’ (trata-se sempre de uma reação conservadora à possibilidade de uma transformação efetiva e radical proveniente de baixo) e o da ‘renovação’ (no qual algumas das demandas populares são satisfeitas ‘pelo alto’, através de concessões das camadas dominantes) (GRAMSCI *apud* SINGER, 2012, p.37- 38).

Coutinho (2010), no entanto, a partir de outra perspectiva, nos alerta que as características próprias do neoliberalismo, bem como os fatos históricos que o contornaram — reestruturação produtiva e colapso do socialismo real — por si só já são elementos suficientes para impedir a ocorrência de uma revolução passiva, já que esta acontece em um processo dialético de “restauração e revolução”.

Não creio que se possa encontrar no que chamei (de modo um pouco simplista) de ‘época neoliberal’ essa dialética de restauração-revolução que caracteriza as revoluções passivas. Na conjuntura em que estamos imersos, as classes trabalhadoras – por muitas razões, entre elas a chamada ‘reestruturação produtiva’, que pôs fim ao fordismo e, portanto, às formas correspondentes de organização dos operários – têm sido obrigadas a se pôr na defensiva; suas expressões sindicais e partidárias sofreram um evidente recuo na correlação de forças com o capital. Além disso, com o colapso do ‘socialismo real’, diminuiu em muito a força de atração das ideias socialistas, que uma habilidosa propaganda ideológica identificou com o modelo ‘estatolátrico’ vigente nos países da Europa do Leste. A luta de classes que certamente continua a existir, não se trava mais em nome da conquista de novos direitos, mas da defesa daqueles já conquistados no passado (COUTINHO, 2010, p. 37).

Assim, o autor afirma que, para a realidade brasileira e para outros países neoliberais, a revolução, mesmo a passiva, seria algo muito distante, e a luta de classes (o que viria a se tornar a revolução) não se travaria mais para a ampliação dos direitos



sociais, mas para a manutenção dos direitos que já foram conquistados e que são constantemente atacados pelos processos de reformas neoliberais.

Estamos diante da tentativa de supressão radical daquilo que, como vimos, Marx chamou de ‘vitórias da economia política do trabalho’ e, por conseguinte, de restauração plena da economia política do capital. É por isso que me parece mais adequado, para uma descrição dos traços essenciais da época contemporânea, utilizar não o conceito de revolução passiva, mas sim o de contrarreforma (COUTINHO, 2010, p. 37).

Coutinho (2010) não nega a importância da luta de classe, mas afirma que o panorama é de contrarreforma, sendo as práticas transformistas um reforço à hegemonia neoliberal. Como consequência do processo, teremos um distanciamento cada vez maior da possibilidade de transformação social.

A partir das abordagens de Oliveira (2010) e Coutinho (2010) podemos inferir que o lulismo foi parte de um processo de contrarreforma iniciado nos primeiros anos da década de 1990. Parte do processo que agregou novos elementos à política neoliberal, construindo uma gestão do Estado com características próprias e voltadas para atender algumas demandas das classes menos favorecidas, promovendo um reformismo fraco, porém suficiente para evitar conflitos, ou seja, uma integração passiva a hegemonia burguesa.

Oliveira (2010, p. 25) acrescenta que a liderança instituída por Lula o elevou “à condição de *condottiere e de mito*” — o presidente que sofreu a experiência da miséria e que por isso mudaria a realidade dos miseráveis —, fazendo-nos, em primeiro momento, acreditar que, ao elegermos Lula, extinguiu-se o preconceito de classe e se iniciaria um processo de destruição das barreiras da desigualdade, todavia o que se percebeu no período demarcado não foi bem isso.

O projeto governista implementado por Lula anulou, por algum tempo, a esquerda no Brasil, despolitizando a questão da pobreza e da desigualdade. Lula era visto como mito, e personificou os problemas relacionados à pobreza, alocando sua solução na esfera administrativa. Transformou a luta social contra a miséria e a desigualdade em problema de gestão de políticas públicas, desconstruindo, portanto, a ideia da miséria/pobreza como um dos problemas estruturais da sociedade capitalista.

Além disso, a própria proximidade do PT com os movimentos sociais e organizações da sociedade civil fez com que esses movimentos passassem por um

período de retração de suas militâncias, ao integrar suas lideranças em cargos do Executivo.

Já no primeiro mandato, Lula havia sequestrado os movimentos sociais e a organização da sociedade civil. O velho argumento leninista-stalinista de que os sindicatos não teriam função num sistema controlado pela classe operária ressurgiu no Brasil de forma matizada. Lula nomeou como ministros do Trabalho ex-sindicalistas influentes na CUT. Outros sindicalistas estão à frente dos poderosos fundos de pensão das estatais. Os movimentos sociais praticamente desapareceram da agenda política. Mesmo o MST vê-se manietado por sua forte dependência do governo, que financia o assentamento das famílias nos programas de reforma agrária (OLIVEIRA, 2010, p. 25).

Desta forma, o governo de Lula teria esvaziado grande parte do conteúdo crítico das lutas sociais, ao absorver, transformisticamente, forças sociais antagônicas no aparato do Estado, promovendo um fenômeno definido por Oliveira (2010, p. 8) como “Hegemonia às Avessas”, isto é, quando “[...] as vitórias políticas, intelectuais e morais dos ‘de baixo’ fortalecem dialeticamente as relações sociais de exploração em benefício dos ‘de cima’”. Daí seu caráter contrarrevolucionário.

A transformação ideológica e todas as suas consequências abarrotaram o PT de problemas, desfigurando o que um dia chegou a ser um partido socialista, mas o lulismo garantiu mais três vitórias consecutivas nas urnas das eleições presidenciais de 2006, 2010 e 2014.

Em 2006, o presidente Lula foi reeleito nas condições de um realinhamento eleitoral, com recorte de renda e região que polarizou ricos e pobres, demonstrando o potencial eleitoral das classes beneficiárias de seus programas. O significativo desse pleito é que não se tratava mais de uma disputa eleitoral entre partidos de direita e esquerda, uma vez que essa disposição ideológica há tempos teria se diluído: tanto Lula (PT) quanto Alckmin (PSDB) apresentavam propostas de gestão de manutenção da ordem burguesa, mas referiam-se à separação do Brasil entre aqueles que se identificam e não se identificam com a política assistencial de Lula, que se tornara o presidente do povo, dos menos esclarecidos/favorecidos.

É importante salientar que essa familiaridade com o povo e a consequente resposta nas urnas, dada nas eleições presidenciais, não se reproduzia na bancada federal do partido, que continuou associada ao voto de eleitores dos extratos médios da sociedade. Essa divergência da base eleitoral distanciava o lulismo do PT, tornando-se

um entrave para a aprovação de pautas mais progressistas e figurando como um dos motores propulsores do mensalão, posto que as pautas governistas, voltadas ao eleitorado de Lula, eram aprovadas a partir do esquema de corrupção de compra de votos (ARCARY, 2014).

Lula concluiu o segundo mandato com uma aprovação de 85% (IBOPE, 2010) e influenciou de forma significativa as eleições sequenciais dos pleitos de 2010 e 2014, que deram a vitória presidencial, por duas vezes consecutivas, a Dilma Rousseff. Esta, não dispo do mesmo carisma e nem da mesma habilidade em lidar com interesses antagônicos, além de vivenciar uma crise econômica internacional e agressões desrespeitosos da oposição — inconformada com mais uma derrota — sofreu constantes ataques em seu governo. Tais ofensivas colocam em xeque a sua governabilidade e as projeções futuras de manutenção no poder do Partido dos Trabalhadores.

Esses ataques ganharam notoriedade com a abertura do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, pautado, sobretudo, no revanchismo de partidos políticos da oposição, visto que, na nossa avaliação, não houve crime cometido pela presidente que desse base jurídica consistente ao seu impedimento

A população reagiu, e as manifestações tomaram as ruas apresentando interesses políticos polarizados. De um lado vimos a CUT e movimentos da sociedade civil organizada no esforço para defender um governo desgastado pelas inúmeras denúncias de corrupção, com militantes receosos, mas ainda crédulos de que este governo seria a melhor opção que teríamos para o país, atualmente. Do outro lado, vimos uma massa populacional das classes média e alta, predominantemente, pleiteando o fim do governo petista, sem desconsiderar o espectro burguês que predomina nas classes menos favorecidas por meio da mídia televisa.

Desse último grupo podemos identificar alguns, mais radicais, que consideram que a corrupção terminará com o fim do PT (defendendo uma análise simplista, anacrônica e unilateral), portanto, acabar com o partido seria a melhor estratégia de “acabar com a corrupção”; outros defendem o retorno do que há de mais atrasado na história brasileira, o regime militar; e, ainda, há aqueles que não entendem bem o que está acontecendo, e vão para as ruas por incentivo de terceiros. Resumidamente, avaliamos que esse segundo grupo constitui um extrato populacional que invoca o conservadorismo, a sobreposição burguesa e a marcada segregação entre as classes sociais da história do país. Protagoniza o teatro do escárnio com direito a

preconceito e atitudes violentas contra a presidente Dilma e as classes menos favorecidas materialmente que foram beneficiadas por programas criados pelo governo petista. Defende pautas regressivas dos direitos civis, políticos e sociais e reflete, além de uma deformação política dos manifestantes, a dificuldade de respeitar a democracia representativa legitimada nas urnas.

O fenômeno do lulismo, assim como a análise do governo de Dilma Rousseff, não se esgota nessas poucas linhas. De tamanha complexidade pode, inclusive, dar margens para interpretações diametricamente opostas, tornando-se impossível a apresentação de suas várias abordagens. Coube-nos aqui, entretanto, a exposição da trajetória que provocou a transição ideológica de um partido que se gerou no seio do movimento operário, ganhou corpo com a adesão de intelectuais e extratos médios da sociedade e se deformou no governo ao estabelecer um pacto com o capital, perdendo popularidade e se assemelhando com o que há de mais sujo na política brasileira.

Após este traçado histórico e político, acreditamos ter elementos para dar continuidade à nossa abordagem sobre as reformas ocorridas na Previdência Social; portanto, retornaremos ao ponto em que paramos no final do primeiro capítulo e, a partir de agora, trataremos sobre a gestão petista da política de Previdência.

### 3.3 A GESTÃO PETISTA DO ESTADO E A PREVIDÊNCIA SOCIAL

“Ninguém pode servir a dois senhores;  
porque ou há de aborrecer-se de um  
e amar ao outro,  
ou se devotará a um e desprezará ao outro.  
Não podeis servir a Deus e às riquezas.”

(Mateus, 6: 24)

Como relatamos no segundo capítulo, a reforma da Previdência, que traz em seu bojo a restrição dos direitos sociais, tem sido pauta prioritária dos governos neoliberais. No Brasil, já em 1998, tivemos a primeira reforma previdenciária, com a adoção de uma série de medidas restritivas que sacrificaram celetistas e estatutários, provocando um arrocho geral no acesso aos direitos sociais.

Em 2003, a gestão do PT protagonizou uma segunda reforma que, dessa vez, incidiu prioritariamente sobre o Regime Próprio dos servidores públicos. Houve a

extinção de direitos históricos, como a aposentadoria integral por tempo de serviço, através da estipulação de um teto para a aposentadoria do funcionalismo público; fortaleceu-se o fundo de previdência complementar, por meio da criação do Fundo de Previdência Complementar do Servidor Público (FUNPRESP); e estipulou a taxação dos inativos. Essas medidas referendaram “[...] outra concepção de Seguridade Social, cujos protagonistas deixam de ser o cidadão e o Estado, para incluir a figura do indivíduo consumidor e das instituições do mercado” (MOTA, 2011, p. 140). Assim, na gestão petista a previdência social continuou a ser ajustada à lógica de acumulação do capital na sua forma financeira.

Vejamos partes do plano de governo de 2002 do PT para a Previdência Social:

Um dos maiores desafios políticos e administrativos do futuro governo é o equacionamento da questão previdenciária. Para dar conta desse desafio, é necessário um conjunto de iniciativas de curto, médio e longo prazos, para construir soluções estruturais, capazes de permitir que a presente e as futuras gerações de brasileiros possam estar plenamente conscientes e relativamente tranquilas quanto aos direitos que poderão usufruir após o término de uma longa dedicação de vida laboral. ‘Essa profunda reformulação deve ter como objetivo a criação de um sistema previdenciário básico, universal, público, compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros, do setor público e privado’. O sistema deve ter caráter contributivo, com benefícios claramente estipulados e o valor do piso e do teto de benefícios de aposentadoria claramente definido. [...]. Quanto ao terceiro pilar do atual sistema previdenciário brasileiro, a previdência complementar, que pode ser exercida através de fundos de pensão patrocinados por empresas ou instituídos por sindicatos (conforme a Lei Complementar 109), voltada para aqueles trabalhadores que querem renda adicional além da garantida pelos regimes básicos, ‘deve ser entendida também como poderoso instrumento de fortalecimento do mercado interno futuro e fonte de poupança de longo prazo para o desenvolvimento do país’. É necessário crescimento e fortalecimento dessa instituição por meio de mecanismos de incentivo (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

Comparando o posicionamento do PT presente nesse plano (2002) e sua postura em 1998, quando tomou destaque no combate à repressão dos direitos sociais consubstanciados na Reforma Previdenciária, podemos perceber nitidamente o transformismo que passou o partido dos trabalhadores. Enquanto gestor do Estado, o governo petista abandonou uma abordagem da política previdenciária voltada para a concepção de universalização pelo viés do fortalecimento da cidadania e reforçou o caráter de seguro, ampliando as condicionalidades restritivas e avançando na mercantilização da política previdenciária ao adotar a agenda do FMI, do Banco Mundial e dos arautos do capital financeiro com relação aos fundos de pensão.

(MARQUES; MENDES, 2004). Tal mudança demonstrou além de incoerência ideológica, a continuidade ao projeto neoliberal de FHC para as políticas de Seguridade Social.<sup>45</sup>

É significativo esclarecer que essas mudanças no viés da política previdenciária, não eram consenso e passou lesionando a organicidade e estrutura do PT. Observemos a fala de alguns dirigentes do PT à época da Reforma Previdenciária de 2003:

Eu acho que agora o Brasil já pode dizer que tem uma outra Previdência Social. Não era possível imaginar um modelo do qual tínhamos a inviabilidade tanto da Previdência dos Estados e municípios como da própria União (VIANA, 2003)<sup>46</sup>.

Não é a primeira vez que os trabalhadores do setor público do Brasil veem seus direitos serem arrancados. Essa casa mesma em 1998 já viu e já votou, evidentemente que sobre o combate e o protesto do voto **não** do Partido dos Trabalhadores. [...]. Nós queremos a reforma do aparelho do Estado que foi parasitado e privatizado a serviço de uma elite econômica decadente, irresponsável, cínica e incapaz. Mas, nós nunca defendemos uma reforma da previdência que significasse claramente a transferência de renda do setor público para o setor privado, que reduzisse os gastos sociais para continuar enchendo a pança dos banqueiros internacionais [...] (informação verbal).<sup>47</sup>

A segunda Reforma da Previdência gerou um grande racha dentro do PT, pois, como podemos perceber a partir das citações acima, havia opiniões diametricamente opostas entre seus integrantes sobre tal pauta. Essas divergências vêm da própria forma como foi concebida a proposta sem a participação da base do partido. Os integrantes “direitistas” defendiam extensas e austeras reformas sociais, anunciando-as como necessárias para o crescimento econômico e equilíbrio atuarial das contas do Estado, apoiando o texto da reforma conforme apresentada pelos relatores. Já os membros do PT que expressaram seu descontentamento e votaram contra a reforma da

---

<sup>45</sup> O Projeto de FHC delineado pelo direcionamento do Fundo Monetário Internacional (FMI) previa uma política de austeridade nos gastos sociais com tendência a assistencialização/mercantilização da proteção social. Mota (2010) irá afirmar que a nova engenharia da Seguridade Social proposta no Brasil nos anos 2000 irá imprimir uma unidade contraditória entre as políticas de Previdência, Saúde e Assistência Social. Enquanto a Previdência e a Saúde passam por um processo de mercantilização/privatização, a assistência ganha centralidade, sendo transformada em “fetiche” para o combate das desigualdades sociais. Nesses termos, não ocorre uma universalização da proteção social e parcelas da população ficam desassistidas por não alcançar os critérios das políticas de proteção.

<sup>46</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u56352.shtml>>. Acesso em: jan. 2016.

<sup>47</sup> Pronunciamento da Senadora Heloísa Helena (PT/AL) sobre a Reforma da Previdência, 2003.

previdência de 2003, foram imediatamente reprimidos, submetidos a ações disciplinares e levados a expulsão<sup>48</sup> do partido, demonstrando a rigidez e o autoritarismo que foi encaminhada a proposta.

Realmente uma surpresa talvez tenham sido a forma e o método utilizados pelo governo Lula para o encaminhamento e a aprovação do projeto. Além do fato de o partido, em suas diferentes instâncias, não ter participado da elaboração da proposta, todo e qualquer encaminhamento contrário ou com caráter de emenda por parte dos deputados e senadores do PT foi impedido de ir adiante, tendo sido definida a adesão ao texto dos relatores, com as modificações negociadas pela direção do partido. Dessa forma, a iniciativa dos 30 deputados do partido, que em 29 de maio haviam lançado o manifesto 'Retomar o Crescimento Já!', em que parte de seu conteúdo se refere a questões relativas à reforma previdenciária, não pôde ir adiante. Para isso não faltaram ameaças e pressões de toda sorte, impedindo a discussão e o esclarecimento dos vários pontos polêmicos da reforma (MARQUES; MENDES, 2004, p.11-12).

Além do conteúdo da reforma proposta pelo governo Lula, que penalizou principalmente os servidores públicos, ao extinguir a aposentadoria integral, embutir uma previdência complementar e a taxaço dos inativos, como já dito acima, chamou particular atenção o uso de práticas historicamente criticadas pelo próprio partido para a aquiescência da reforma junto à sociedade. O PT não se preocupou em realizar uma discussão clara e coletiva com as entidades de classe para saber a opinião dos trabalhadores sobre a reforma e, ainda, usou a mídia para aplicar meias-verdades e distorções nas informações sobre o déficit previdenciário, ou seja, fortaleceu a cultura de crise que visava à manutenção da hegemonia burguesa.

Este discurso sobre a crise da Previdência Social brasileira foi responsável pela formação de uma cultura que socializou conceitos e prognósticos sobre a inviabilidade de um sistema de seguridade social público e universal, como instituído da Constituição de 1988 (MOTA, 2011, p. 140).

Nos anos seguintes à reforma de 2003, algumas iniciativas foram tomadas para ampliar a cobertura previdenciária, sobretudo no sentido de incluir aquela parcela da sociedade que organicamente estava sendo direcionada para a política de Assistência Social, devido à própria conjuntura do mundo do trabalho e aos seus determinantes sobre a pobreza e desigualdade social.

---

<sup>48</sup> Com a expulsão, alguns membros se aliaram a partidos já existentes e outros constituíram novos partidos políticos, que passaram a redesenhar uma nova opção ideológica de esquerda no país, como o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

Essas iniciativas demonstraram a preocupação do governo em integrar os trabalhadores informais e desempregados em seu rol de segurados. Ocorreram tanto no intuito de oferecer proteção previdenciária, mantendo a capacidade mínima de sobrevivência dessa parcela da população em casos adversos, como para garantir a inclusão dos mesmos na base de financiamento do sistema, pois tratava-se de uma categoria em ascensão e de expressividade quantitativa na movimentação da economia, podendo compensar a redução do recolhimento das contribuições previdenciária com a queda progressiva do trabalho formal.

[...] em 1987, a previdência social assegurava cobertura a 51,8 % da População Economicamente Ativa - PEA (ocupada e desocupada), com idade entre 16 e 64 anos. A partir de então, porém, esse percentual começou a decrescer, de modo que em 1997 o percentual de cobertura previdenciária desse universo correspondia a 45,1%<sup>13</sup>. Um decréscimo acentuado, coincidente com o agravamento do desemprego e da queda da renda média mensal real dos trabalhadores (SILVA, M., 2011, p. 27-28).

As iniciativas estatais de estímulo à vinculação previdenciária do trabalhador informal foram, principalmente: o Plano Simplificado da Previdência Social (PSPS), criado pela Lei Complementar nº. 123, de dezembro de 2006, e regulamentado pelo Decreto 6.042, de 12 de fevereiro de 2007; o Plano do Microempreendedor Individual (MEI), criado pela Lei Complementar nº. 128, de 19 de dezembro de 2008; e os planos de participação previdenciária ligados ao Cadastro Único (CadÚnico), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), instituídos pela Lei nº. 12.470, de 31 de agosto de 2011, que compõe a inclusão do contribuinte facultativo de baixa renda.

O PSPS visa atrair os trabalhadores informais (pessoa física) que têm dificuldades de recolher o percentual de 20% sobre o salário mínimo, assegurando uma alíquota de recolhimento reduzida a 11%. Em contrapartida, o contribuinte que optar por essa forma de contribuição será excluído do direito à aposentadoria por tempo de contribuição e terá o seu benefício limitado a um salário mínimo.

O MEI abarca o universo de trabalhadores individuais que se legalizaram como pequenos empresários apresentando um rendimento anual de até R\$60.000,00. Foi uma estratégia estatal de atrair pessoas que trabalhavam por conta própria para formalizarem sua situação previdenciária e trabalhista. Esse plano garante encargos reduzidos e facilitação para realizar empréstimos, abrir conta bancárias e emitir notas



fiscais. Estão submetidos às mesmas alíquotas do PSPS, 11% sobre o faturamento mensal da empresa, e também não têm acesso à aposentadoria por tempo de contribuição.

A participação condicionada ao Cadastro Único prevê um percentual de contribuição sobre o salário mínimo de apenas 5%, todavia o contribuinte terá de ter seus dados atualizados, a cada dois anos, e validados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) para gozo dos benefícios previdenciários. Além disso, não poderá ter renda própria registrada/declarada no CadÚnico, e a renda de sua família terá que atender aos critérios de baixa renda previstos na Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Devido à nossa experiência empírica, avaliamos que essa modalidade de inscrição ainda precisa ser aprimorada, principalmente no tocante as divergências conceituais de constituição de renda e grupo familiar para as duas políticas (assistência e previdência), uma vez que, tais divergências tem se tornado obstáculos<sup>49</sup> para o reconhecimento aos direitos previdenciários. Assim como as anteriores, a integração na condição de contribuinte de baixa renda estimula o acesso à Previdência Social, reduzindo os direitos dos segurados quanto ao valor do benefício e à aposentadoria por tempo de contribuição.

Ao nosso ver, tanto a reforma de 2003 como as medidas de acesso à previdência à população de baixa e baixíssima renda fazem parte do pacote de assistencialização/mercantilização da proteção social em curso desde de meados dos anos 1990 e potencializado nos anos 2000. Nesses pacotes, o RGPS ficaria responsável pela cobertura previdenciária dos trabalhadores de menor faixa de renda, e aqueles com maior faixa de renda seriam estimulados a adquirir planos de previdência privada.

Assim, a ampliação da cobertura previdenciária proposta na gestão petista ocorreu dentre dos limites do capital, isto é, sem romper com seus determinantes estruturais. A gestão naturalizou as iniquidades desenvolvidas pelo modelo econômico e produtivo, sendo incapaz de propor algo que promovesse uma real universalização da cobertura previdenciária, estando essa política fundamentalmente ligada ao mercado de

---

<sup>49</sup> A lei nº12.410/11 prevê que são segurados facultativos de baixa renda todos aqueles que sem renda própria se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente à família de baixa renda. Desta forma, não é permitido que haja qualquer valor em renda para o segurado nessa modalidade. Em contrapartida, o Cadastro Único da PNAS (exigência para o facultativo baixa renda), segundo o Decreto nº6135/07 computa como renda familiar a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da família, com exceção para alguns programas de transferência de renda por condição de vulnerabilidade e risco social. Nesses termos, para o Cadastro Único até mesmo doação entra como renda auferida pela família e quando contabilizada pelo cálculo da per capita gera renda ao facultativo baixa renda que tem seu benefício indeferido.

trabalho assalariado. Desta forma, se há crescimento desse mercado, principalmente o formal, há crescimento da cobertura do RGPS; se há retração dessa forma de trabalho, a proteção diminui.

Destarte, compartilhando do pensamento de Silva, M.L.L (2011), afirmamos que as iniciativas promovidas no governo do PT para a efetivação da Seguridade Social supervalorizam os programas de Assistência Social e reforçam a ideia de previdência social baseada no seguro privado, na lógica financeira, na viabilidade financeira individual de cada cidadão.

As condições de vida, a superexploração, a condição estrutural do trabalho, o desemprego maciço prolongado, não são considerados na definição dos critérios de acesso ao programa nem tampouco a efetiva equidade na participação do custeio. A contribuição reduzida fez-se acompanhada da redução das prestações de retorno (SILVA M., 2011, p. 290).

Além disso, a autora ressalta que são iniciativas que escamoteiam as causas estruturais do não acesso dos trabalhadores a uma proteção social universal, conforme prevê a Constituição Federal de 1988, implicando na exclusão previdenciária de milhões de pessoas que não atendem nem mesmo aos patamares mínimos de contribuição, sobrecarregando, pois, a Assistência Social, política não contributiva, com a responsabilidade de garantir os mínimos sociais a população não previdenciária, principalmente através dos programas de transferência de renda.

Desta forma, o governo do PT empreendeu uma proposta de reforma social focalizada sobretudo nos mais pobres, por meio de programas sociais de alcance limitado, promovendo uma mudança na vida dessas pessoas ao retirá-las da pobreza absoluta, mas sem interesse de alterar as condições estruturais que as mantêm em condição de desigualdade social. Isto é, promoveu um programa de reforma social que o situa no neoliberalismo sobre bases mais populares.

Uma política social que, pela sua própria origem e natureza, busca se implementar e se tornar hegemônica a partir da negação dos direitos e das políticas sociais universais, através de um discurso que ataca diretamente a seguridade e a assistência social públicas – aposentadorias, pensões, seguro desemprego, etc [...]. Uma política social que divide, canhestramente os trabalhadores em categorias do tipo: miseráveis, mais pobres, pobres, não pobres e privilegiados – estes últimos identificados como aqueles que têm acesso à seguridade social incompleta e limitada, própria dos países da periferia do capitalismo (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 26).

Essa proposta de reforma do Estado incluindo “bases mais populares” deu margem a uma discussão sobre um possível retorno do modelo desenvolvimentista vivido na década de 1950 durante o governo de Kubitscheck. Caracterizaria um rompimento com o neoliberalismo ortodoxo e uma tendência a execução de uma política social liberal, uma terceira via tanto ao projeto liberal como ao projeto socialista.

A partir dessa concepção, o governo de Lula estaria executando um projeto político de superação do neoliberalismo através de “[...] uma estratégia de desenvolvimento econômico que compatibilize altas taxas de desenvolvimento econômico com a equidade social” (CASTELO, 2012, p. 624). Essa nova tendência assimilada pelo governo do PT, principalmente a partir de 2006, foi denominada por alguns teóricos de neodesenvolvimentismo.

Os teóricos do neodesenvolvimentismo afirmam que esse modelo realizou uma “[...] ruptura com o neoliberalismo por meio de políticas de inserção soberana no mercado mundial, de inclusão social e de crescimento econômico orientado pelo planejamento estatal” (CASTELO, 2012, p. 626). Para isso, propôs políticas macroeconômicas associadas a programas sociais de igualdade de oportunidades e reformas no sistema financeiro, educacionais e inovação tecnológica.

Para os novo-desenvolvimentistas, o crescimento potencial da economia brasileira só poderia ocorrer a partir do estímulo ao crescimento no presente, com a introdução de políticas monetária e fiscal adequadas. Não menos importante, eles destacavam a necessidade de redução da desigualdade de renda, para estímulo ao crescimento econômico com inclusão social (SILVA R., 2013, p. 9).

Aloizio Mercadante é um exemplo de defensor do governo PT como neodesenvolvimentista. Para ele, isto se firmou

No compromisso fundamental de impulsionar a constituição de um grande mercado de massa, que promovesse a inclusão de milhões de brasileiros, universalizasse as políticas sociais básicas e resolvesse o drama histórico da concentração de renda e riqueza (MERCADANTE, 2010, p. 36 *apud* CASTELO, 2012, p. 626).

Silva R., ao fazer uma análise do governo PT, principalmente a partir de 2006, ressalta que

A ênfase novo-desenvolvimentista recaiu sobre a ampliação das medidas voltadas para a formação de um mercado consumidor de massas, a retomada da capacidade de planejamento das políticas públicas pelo Estado e a concessão de incentivos ao investimento industrial. Dentre as medidas adotadas, destacam-se: a ampliação do ganho real concedido ao salário mínimo; a reestruturação das carreiras dos servidores públicos; o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, e da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)<sup>18</sup>, em 2008; e o papel crescente dos fundos de pensão no sistema financeiro, que trouxe os trabalhadores para o centro da dinâmica de financiamento de projetos voltados para o desenvolvimento (SILVA R., 2013, p. 10).

É importante esclarecer que a definição neodesenvolvimentista para a gestão do Estado durante o governo petista é limitada ao segundo mandato de Lula, não representando unanimidade entre os teóricos; ao contrário, é um tema polêmico e que gera muitas divergências de várias ordens.

Castelo (2012) faz críticas ao projeto de desenvolvimento capitalista no período dito neodesenvolvimentista, afirmando que este gerou um desenvolvimento “às avessas”, porque não trouxe elementos significativos do nacional-desenvolvimentismo, tais como reformas estruturais com apoio popular; lutas anti-imperialistas e antilatifundiárias para pôr fim às causas estruturais da desigualdade social. E, ainda, promoveu o apassivamento das classes trabalhadoras ao responder suas demandas mais imediatas com ações de alcance reduzido, despontencializando o poder transformador das lutas de classes.

[...] o novo desenvolvimento reduz as lutas de classe ao controle das políticas externas, econômica e social para operar uma transição lenta e gradual do neoliberalismo para uma quarta fase do desenvolvimentismo. A grande política é, portanto, esvaziada do seu poder transformador dando lugar a uma política de gestão técnica dos recursos orçamentários, como se a distribuição da riqueza e a apropriação da mais-valia não se tratasse de uma questão de organização e força das classes sociais... (CASTELO, 2012, p. 630).

Castelo, citando Sampaio Jr. (2012), também faz críticas a esse possível neodesenvolvimentismo: “O neodesenvolvimentismo é um rótulo vazio. É muito mais uma estratégia de propaganda do governo Lula e Dilma, no seu afã de se diferenciar do governo FHC, do que o novo corpo de doutrina para orientar a ação do Estado” (SAMPAIO JR. *apud* CASTELO, 2012, p. 12).

Na gestão de Dilma, a crise fiscal do Estado e o desequilíbrio das contas públicas vêm constituindo o grande argumento em favor da redução das despesas

previdenciárias, criando, portanto, um ambiente político e social favorável para a implementação de diversas medidas de ajuste econômico que significaram perdas reais no acesso aos direitos sociais dos trabalhadores, calando os entusiastas do neodesenvolvimentismo e recolocando as manobras governamentais em uma plataforma neoliberal ortodoxa.

O primeiro mandato da presidenta Dilma foi marcado por um conjunto de medidas para impulsionar a economia e favorecer o capital privado, o que representou verdadeiro assalto ao fundo público. Dilma realizou transferências indiretas ao setor privado através das renúncias tributárias. Essas renúncias buscavam combater os efeitos da crise internacional de 2008 por meio da redução dos impostos, diretos e indiretos, para alguns setores da economia (automobilístico, bens de consumo duráveis, material de construção, bens de capital, motocicletas, móveis e alguns itens alimentícios).

Segundo Salvador (2015), em 2010, último ano do governo Lula, as renúncias fiscais já representavam um gasto tributário de R\$ 184,4 bilhões, ou seja, 3,6% do PIB. A partir do governo da presidenta Dilma, os gastos apresentam um salto expressivo, representando 4,76% do PIB, comprometendo 23,04% da arrecadação tributária federal.

Além dessas, Salvador (2015) cita como importantes desfalques ao fundo público as desonerações tributárias temporárias implementadas através da redução do IPI da linha automobilística e linha branca além da execução do programa “Brasil Maior”, que sob o argumento de aumentar a competitividade da indústria nacional, expandiu progressivamente as desonerações tributárias. Para citar alguns exemplos, destacamos que esse programa promoveu a desoneração da contribuição previdenciária incidente sobre a folha de pagamento e substituiu a contribuição previdenciária patronal sobre a folha de pagamento (20% do INSS) de 15 setores da indústria para uma alíquota de 1,5% e 2,5%, sobre o faturamento bruto das empresas, resultando em uma renúncia estimada em 7,2 bilhões, isto para falar apenas deste último item.

É importante salientar que parte das renúncias fiscais implementadas no governo Dilma beneficiaram diretamente o capital privado, promovendo um verdadeiro socorro às empresas diante da crise global do sistema capitalista. Tal ação caracterizou-se como irresponsabilidade fiscal do governo Dilma sobre o orçamento do fundo público, e conseqüentemente, sobre o financiamento das políticas sociais (SALVADOR; SILVA, 2015). Com a redução do orçamento do fundo público e a não obtenção do

crescimento econômico esperado, houve aumento do desequilíbrio econômico do país e enfraquecimento das fontes de financiamento da Seguridade Social.

Entende-se que o principal impacto na seguridade social das medidas tomadas pelo governo brasileiro no socorro ao capital diz respeito às renúncias tributárias, que se constituem um verdadeiro (des)financiamento da seguridade social. Destacam-se, sobretudo, as políticas de desonerações tributárias das contribuições sociais e a desoneração da folha de pagamento, que afetam o financiamento do orçamento da seguridade social (SALVADOR; SILVA, 2015, p. 30).

A partir desse contexto, criou-se um ambiente propício para um ajuste fiscal, um conjunto de medidas que burocratizou o acesso aos benefícios sociais e sacrificou os trabalhadores.

Tal ajuste proposto é também resultado das escolhas econômicas feitas no mandato anterior da presidenta, que acarretaram perda de arrecadação de recursos sem os resultados esperados no crescimento econômico, em que pese o expressivo aumento dos gastos tributários, o que causou perdas de recursos para as políticas sociais (SALVADOR, 2015, p. 23).

Dentre essas medidas, as que merecem nosso destaque são as Medidas Provisórias nº. 664 e nº. 665, atualmente transformadas nas Leis nº. 13.135/2015 e nº. 13.134, respectivamente. Tais instrumentos normativos representaram a continuidade da contrarreforma previdenciária iniciada no governo FHC, com a Emenda nº. 20/98.

Seguindo as mesmas estratégias dos governos anteriores, as Medidas nº. 664 e nº. 665 foram impostas autoritariamente, sem nenhum diálogo com a sociedade. Limitaram o acesso ao direito ao criar regras mais burocráticas e reduziram os valores dos benefícios, impondo prejuízos ao trabalhador.

A MP nº. 664 alterou a legislação que trata do plano de benefícios da previdência, mudando as regras da pensão por morte, do auxílio-reclusão e do auxílio-doença.

A partir desse ato, a pensão por morte, antes isenta de carência, passou a exigir tempo mínimo de contribuição (18 meses) e tempo mínimo de casamento e/ou união estável (24 meses), sendo sua vitaliciedade indiscriminada extinta e o tempo de duração do benefício condicionado à expectativa de sobrevivência do dependente (cônjuge/companheiro). Caso o segurado só atenda a um dos critérios, seu dependente terá direito ao benefício por um período de quatro meses, havendo cessação imediata da

pensão após esse período. A exceção a essas regras é para os casos em que o segurado estiver em gozo de auxílio-doença ou de aposentadoria por invalidez, ou ainda quando ocorrer a morte por acidente do trabalho e doença profissional ou do trabalho. As mesmas regras da pensão por morte foram aplicadas ao auxílio reclusão, que, além dessas, manteve o critério de baixa renda.

Já o auxílio-doença passou por algumas alterações quanto ao período de afastamento, que deveria ser pago pela empresa – antes eram os primeiros 15 dias de afastamento; depois da medida, os 30 primeiros dias. Após esse período, caso mantivesse a incapacidade, o segurado passaria a receber sua remuneração pelo INSS. Com essas alterações abriu-se, também, a possibilidade de a perícia médica ser realizada na própria empresa, por meio de convênio e sob supervisão da perícia médica do INSS, cabendo ao médico da empresa decidir sobre a concessão do afastamento para tratamento de saúde do segurado. Sobre o valor do benefício, a mudança versou sobre o tempo considerado para cálculo, que antes era todo o período contributivo desde junho de 1994, considerando os maiores salários; após a medida, passou a ser o valor dos 12 últimos salários de contribuições.

Essas mudanças no auxílio-doença, no intuito de gerar economia para o orçamento da previdência social, representaram um profundo desrespeito à Política Nacional de Saúde e Segurança no Trabalho (PNSST), pois além de não terem sido construídas e negociadas nos espaços de controle social, transferiram poderes ao setor patronal no que se refere à saúde do trabalhador. Isto é, ao permitir a realização das perícias médicas dentro das empresas (até então atribuição pública do Estado) e ao postergar para trinta dias a transferência do segurado para o INSS, estas medidas fragilizaram a PNSST e tornaram os trabalhadores mais vulneráveis perante seus patrões.

Isso acontece porque são ações que facilitam os mecanismos de subnotificação de doenças e acidentes relacionados ao trabalho, visto que garante tempo suficiente para que as empresas ocultem as ocorrências. Com a queda dos registros de acidente e doenças relacionadas ao trabalho, a Previdência Social também perde, pois fica impossibilitada de cobrar políticas de prevenção e de promoção da saúde; as ações regressivas vão diminuir e haverá impactos desfavoráveis no Fator Acidentário de Prevenção (FAP).

Além disso, tais medidas estimulariam as demissões sumárias de trabalhadores adoecidos, tornando o processo de adoecimento um fardo duplicado na

vida deste, que além de tratar a saúde, perde o emprego. “O mesmo empregador que adocece, acidenta e mata não deve ter o direito de atestar as suas próprias condições de trabalho. Isso deve ser atribuição legal e intransferível do Estado, do poder público” (PREVITALE, 2015, p. 2).

Após ampla negociação no Congresso Nacional, iniciada logo após a publicação das medidas, com a participação ativa da CUT e demais centrais sindicais, as ações impostas pela MP nº. 664 referentes ao auxílio-doença foram revestidas, retornando aos critérios de acesso anteriores aos de sua publicação.

Acompanhamos a discussão feita pelos senadores sobre a MP 665, do governo federal, que retira direitos dos trabalhadores. Estamos contra essas medidas. O trabalhador não pode pagar a conta de uma crise que ele não fabricou. Além desta proposta, temos a MP 664, que altera os critérios de duração da pensão por morte, a concessão do auxílio-doença e o auxílio-reclusão. Esta medida tira os direitos da(o) viúva(o) quando ela(e) mais precisa (Miguel Torres, presidente da Força Sindical)<sup>50</sup>

A MP nº. 665 alterou a legislação que trata do seguro-desemprego, do abono salarial (Leis nº. 7.998/90 e nº. 8.900/94) e do seguro-defeso (Lei nº. 10.779/03), diminuindo o valor dos benefícios e tornando os seus critérios de acesso mais burocratizados, sem, contudo, considerar a atual situação do mercado de trabalho no Brasil.

Além das medidas acima citadas, a gestão petista aprovou e regularizou a previdência complementar do servidor público federal. Em 2012, foi criado o Fundo de Previdência Complementar (FUNPRESP). Este projeto limitou as aposentadorias dos servidores públicos federais ao teto do RGPS, orientando àqueles que ganham acima desse teto a aderir ao regime complementar de aposentadoria. Para garantir maior adesão entre os servidores e facilitar a administração dos recursos, a proposta da FUNPRESP previa a criação de três entidades de previdência complementar: a primeira destinada ao Poder Executivo, a segunda ao Poder Legislativo e Tribunal de Contas da União e a terceira destinada ao Poder Judiciário, preservando-se a autonomia e a independência entre os Poderes da República.

---

<sup>50</sup> Disponível em: <<http://www.fsindical.org.br/forca/forca-sindical-aumenta-mobilizacao-contram-mps-664-e-665>>. Acesso em: jan. 2016.



Com isso, intentava-se tratar com isonomia os servidores da iniciativa privada e os servidores públicos federais. A proposta era expandir a poupança interna e os mecanismos de financiamento de investimento no País, ao alocar recursos significativos em projetos de infraestrutura. Vejamos a apresentação da Previdência Complementar traduzida na Funpresp, publicada pelo Ministério da Previdência em 2012:

[...] [A Previdência Complementar] Representa um importante avanço para o Sistema Previdenciário Brasileiro que permite o tratamento social equânime, sem discriminação e justo, com impacto importante para a sociedade e para as futuras contas públicas brasileiras, na medida em que irá:

- Tratar de forma isonômica os trabalhadores brasileiros da iniciativa privada e do serviço público.
- Aplicar princípios iguais a todos, universalidade de cobertura, uniformidade, equivalência dos benefícios pagos e distributividade na prestação dos benefícios.
- Desonerar, no médio e no longo prazo, o caixa do Tesouro Nacional com aposentadorias acima do teto do RGPS.
- Desatrelar os reajustes salariais dos servidores ativos dos servidores que serão assistidos pelo novo regime.
- Liberar mais recursos para fins sociais, como, por exemplo, saúde e educação (BRASIL, 2007, p. 7).

Da forma como foi apresentada pelo governo, a Previdência complementar do servidor público federal seria uma alternativa para corrigir o “déficit previdenciário”, favoreceria a economia interna através da constituição de poupança com os recursos depositados no fundo e melhoraria as condições de aposentadoria do servidor, ao oferecer-lhe uma renda complementar ao teto do RGPS.

Esta medida, no entanto, efetivou uma das propostas do governo FHC de equalizar por baixo os direitos dos servidores públicos aos demais trabalhadores cobertos pelo regime geral, sem, contudo, considerar as relações de trabalho diferenciadas que ocorrem entre os setores públicos e privados.

Ao longo da vida laboral, os servidores públicos com o mesmo nível de qualificação recebem salários menores do que profissionais do setor privado, mas, em contrapartida, a aposentadoria integral proporcionaria uma equidade salarial entre os setores, tornando-se um dos principais atrativos do serviço público. Com a limitação da aposentadoria ao teto do RGPS, é possível que haja um esvaziamento do serviço público, com a migração dos melhores profissionais para a iniciativa privada, situação inviabilizada apenas em um quadro de extremo desemprego no qual o Estado se constitui a única alternativa de ocupação.

[...] o pacto estabelecido entre o Estado brasileiro e seus funcionários era o de garantir uma renda perpétua, embora mais baixa do que paga pelo mercado para o mesmo nível de qualificação. Através desse mecanismo o servidor estava afastado da incerteza em relação a sua renda futura, gerando uma relação consumo poupança diferente daquela do trabalhador assalariado do setor privado da economia. Isso significava que o servidor, considerando que sua renda futura era garantida, poderia fazer um esforço de poupança menor durante sua vida ativa (MARQUES; MENDES, 2004, p. 22).

Além disso, a Funpresp é um “negócio de risco” (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL, 2012), pois a única previsão é no valor das contribuições, estando o valor dos benefícios a depender da rentabilidade dos investimentos realizados. Desta forma, os participantes ficaram desprotegidos em caso de má administração do fundo.

Outro ponto que merece nossa atenção é que a FUNPRESP está estruturada como uma fundação de direito privado, e não de natureza pública como o INSS. Assim, tem um viés voltado para o mercado, podendo se tornar uma máquina de capital para ser usada por bancos e instituições financeiras em transações e especulações que em nada favoreceriam os seus filiados. Se o INSS é autarquia de natureza pública, responsável por gerir os benefícios dos trabalhadores da iniciativa privada, então por que os servidores públicos serão geridos por uma entidade de direito privado?

Por tudo isso, a reforma previdenciária implementada na gestão petista apresenta um caráter de continuidade ao projeto de FHC iniciado em 1998. Ela é mais uma face da contrarreforma do Estado que se traduz em um conjunto de mudanças estruturais, antinacionais e antidemocráticas, regressivas em relação aos direitos dos trabalhadores. Reformas em pleno curso que ainda nos surpreenderão, e, pelo andar da carruagem, não de forma satisfatória.

Traremos, no próximo capítulo, a discussão sobre as transformações no mundo do trabalho e o tensionamento que envolve a exequibilidade do projeto profissional hegemônico no Serviço Social. Em seguida, resgataremos o histórico da profissão na política previdenciária, fazendo as interlocuções dessa especialidade com o contexto político, econômico e social que redefine sua atuação, concluindo, assim, nosso arcabouço teórico para iniciarmos a análise da pesquisa de campo.

#### **4 POLÍTICAS SOCIAIS E PROCESSO DE TRABALHO DO SERVIÇO SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE: IMPLICAÇÕES DAS TRANSFORMAÇÕES DO MUNDO DO TRABALHO**

As transformações no mundo do trabalho, historicamente, definiram a esfera da produção e circulação de mercadoria, bem como o conjunto das relações sociais. Nos últimos quarenta anos, a partir da crise capitalista da década de 1970, passamos a acompanhar o intenso reordenamento do mundo do trabalho, que impôs desregulamentação e perda de direitos trabalhistas e sociais. Isto ocorreu por conta da redução da demanda por força de trabalho, articulada às profundas transformações dos meios de produção e dos modelos de gerenciamento da produção. É nesse panorama que iremos estudar o dismantelamento dos direitos sociais e, conseqüentemente, dos direitos previdenciários, que teve repercussões diretas no trabalho do assistente social previdenciário.

##### **4.1 AS TRANSFORMAÇÕES DO MUNDO DO TRABALHO E O IMPACTO NO ESTADO GERENCIAL DAS POLÍTICAS SOCIAIS**

A década de 1970 chegou para o mundo do trabalho eivada de mudanças. Nesse período, devido à grande crise enfrentada pelo capitalismo monopolista<sup>51</sup>, a cena mundial foi radicalmente transformada, pondo fim aos anos dourados. A forma de superação dessa crise envolveu uma complexa simbiose entre o neoliberalismo<sup>52</sup> e a reestruturação produtiva, afetando, além da esfera da produção e circulação de mercadorias, as condições sociais, econômicas, políticas e culturais, assim como o movimento operário e as lutas sociais.

O processo de reestruturação produtiva vinculou-se à mundialização do capital, trazendo alterações abissais no sistema de produção e circulação de mercadorias.

---

<sup>51</sup> O capitalismo monopolista é a fase do sistema capitalista que ocorre a partir do último quartel do século XIX, sucedendo o capitalismo concorrencial. Na literatura leninista, esta fase é definida como o estágio imperialista, sendo o momento de maturação histórica da sociedade burguesa onde ocorre uma acentuação dos lucros através do controle dos mercados. Para Paulo Netto (1994, p.19), “O Capitalismo monopolista recoloca, em patamar mais alto, o sistema totalizante de contradições que confere a ordem burguesa os seus traços basilares de exploração, alienação e transitoriedade histórica, todos eles desvelados pela crítica marxista”.

<sup>52</sup> Tema tratado no primeiro capítulo.

Desde o início do século XX, a produção era gerida pelo modelo criado pelo americano Henry Ford em 1913. Ford defendia que o crescimento econômico se daria a partir do aumento de postos de trabalhos e das condições objetivas de consumo dos trabalhadores. Para que isso acontecesse, portanto, apostou em uma nova política de controle e gerência do trabalho que envolvia mudanças não só no processo produtivo, mas no modo específico de viver e de pensar do trabalhador.

Henry Ford defendia que a produção em massa significava o consumo em massa, logo, os trabalhadores precisariam dispor de remunerações que possibilitassem o consumo dos produtos produzidos. Desta forma, criou um sistema de produção que controlava tempo, produção e remuneração, e estimulou a demanda efetiva que impulsionaria a produção em massa, na qual os trabalhadores deixariam de ser meros vendedores de sua força de trabalho para se tornarem consumidores em potencial, impulsionando o mercado de produtos fordista.

Complementando a política de melhores salários e controle rigoroso do processo produtivo apresentado por Ford, em meados do século XX disseminaram-se as ideias de Keynes, economista britânico que acreditava que seria necessária uma sistemática intervenção do Estado na vida econômica com o objetivo de conduzir a um regime de pleno emprego. Segundo a teoria keynesiana, ao Estado caberia a regulação da economia, assim como a concessão de benefícios sociais que garantissem à população um padrão mínimo de vida e de consumo, como a criação do salário mínimo, do seguro desemprego, a regulação da jornada de trabalho e assistência médica gratuita. A proposta de Keynes, desenhou um Estado de bem-estar social nos países industrializados ao atender às demandas do movimento operário, em termos de salários direto e indireto, e ao arrefecer a luta de classes, cujo horizonte era a superação do capitalismo.

A articulação do modo de produção fordista, com a teoria econômica keynesiana associada ao momento político mundial<sup>53</sup>, favoreceu o espraiamento das

---

<sup>53</sup> Nesse período, a União Soviética liderava o bloco socialista no mundo e ameaçava a hegemonia norte-americana, ao questionar a supremacia da sociabilidade capitalista. Nesse clima de tensão entre capitalismo e socialismo, emergia o risco de uma Terceira Guerra Mundial. Assim, uma estratégia capitalista de manutenção de sua hegemonia e estabilidade de sua moeda, que poderia ser ameaçada com mais um confronto bélico, foi efetivada através de acordos que geriam a economia mundial, dentro os quais o de Bretton Woods, bem como através do uso do aparato militar de países em desenvolvimento, como foi o caso do Brasil. O aparato militar reprimiu os movimentos socialistas, mas, em contrapartida, possibilitou o surgimento de uma nova esquerda no País – a social democracia –, que buscava defender os interesses da classe trabalhadora sem romper com o padrão capitalista de acumulação. Essa nova esquerda defendia a hegemonia capitalista dentro da perspectiva keynesiana, que defendia a intervenção estatal

políticas sociais e um acentuado crescimento econômico, definindo os anos subsequentes a Segunda Guerra Mundial, como “anos de ouro” do capitalismo.

Em função do seu caráter intrinsecamente contraditório, o capitalismo entra em crises sucessivas, sendo estas inerentes à sua forma de existir. Segundo Mandel (1990), as fases históricas do capitalismo podem ser explicadas em ciclos que alternam entre períodos de intensa reprodução de capital com períodos de crise e recessão. A cada ciclo o capital promove uma reestruturação do seu processo de produção e reprodução para a manutenção dos superlucros; para isso achata os capitais mais fracos (que geralmente não aguentam a crise por longo período), que são dissolvidos ou absorvidos pelos grandes oligopólios e promovem um conjunto de medidas que reduz os custos da produção e reequilibra a porcentagem do lucro, dentre os quais os arrochos nos direitos dos trabalhadores.

A crise, portanto, age no sentido de sanear a economia, destruindo os capitais mais fracos, fortalecendo os grandes grupos empresariais, destruindo meios de produção obsoletos e criando novas ferramentas de controle sobre o trabalho (toyotismo, fordismo), ou seja, criando condições para que o capital possa continuar se reproduzindo. A busca incessante por lucro elimina os entraves para a sua continuidade através das crises (KAMITANI, 2007, p. 8).

Assim, o intenso crescimento econômico no pós-guerra culminou na crise de superprodução da década de 1970, com a decadência do fordismo e a ascensão de um modelo de produção mais flexível – a acumulação flexível. Esta mudança no sistema produtivo provocou mudanças consideráveis na esfera da reprodução social, posto que houve o desmantelando das relações de trabalho, a redução do emprego formal e a proliferação de contratos de trabalhos mais flexíveis, fragilizando e segregando a classe trabalhadora, ao separar o todo em duas partes diametricamente diferentes: os trabalhadores centrais – minoria altamente especializada e bem remunerada – e os trabalhadores periféricos – pessoas com pouca ou nenhuma especialização, mal pagos e facilmente substituíveis (HARVEY, 2002).

O novo processo de produção baseou-se na articulação de dois pontos predominantes: o desenvolvimento tecnológico, com a inserção da robótica e da eletrônica na produção, e a desconcentração fabril, deslocando a produção da grande indústria para empresas médias e pequenas. Tratava-se de um modelo que recusava a

---

para mediar o conflito de interesses entre capitalistas e trabalhadores, melhorando as condições sociais e políticas da população.

produção *em massa*, típica da indústria fordista, privilegiando nichos de mercado com demandas específicas. Baseava-se em uma produção flexibilizada, realizada no menor tempo e com a melhor qualidade, utilizando de mão de obra especializada e polivalente, rompendo as barreiras geográficas de acumulação do capital (ANTUNES, 2011).

As mudanças ocorridas com a reestruturação na produção realocaram espacialmente setores importantes da indústria, abrindo nichos de trabalho/mercado nunca explorados, além de reinventar estratégias para a ampliação do capital com a inserção de novas tecnologias e do diferencial de produtividade do trabalho como fonte de superlucros, desregulamentação e precarização das condições de trabalho. Para Harvey (2002, p. 140),

A acumulação flexível [...] é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilização dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e dos 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.

As consequências dessa processualidade foram drásticas para o mundo do trabalho. A precarização das condições de trabalho atingiu os vários níveis da divisão social e técnica do trabalho, afetando a maior parte da população trabalhadora e, de forma mais acentuada, os grupos historicamente desprestigiados (negros, mulheres e minorias étnicas). O trabalho regular foi solapado em favor do crescimento do trabalho em tempo parcial, temporário ou subcontratado; o desemprego alcançou níveis estruturais com a redução de postos de trabalho e a inserção do trabalhador polivalente, altamente especializado, capaz de operar simultaneamente em várias máquinas, rompendo-se a relação fordista/keynesiana, isto é, um homem/uma máquina; e estimulou-se a política concorrencial e competitiva formulada pelo capital, desagregando a solidariedade na organização do trabalho e o retrocesso do movimento sindical.

[...] as metamorfoses em curso no mundo do trabalho [...] afetaram a forma de ser da classe trabalhadora, tornando-a mais heterogênea, fragmentada e complexificada. Essas transformações afetaram também intensamente os organismos sindicais em escala mundial. Como expressão mais evidente dessa crise pode-se destacar uma nítida tendência de diminuição das taxas de sindicalização, especialmente na década de 1980 (ANTUNES, 2011, p. 63).

Ressaltamos que o retrocesso do movimento sindical na reestruturação produtiva foi decisivo para o crescimento da ofensiva contra os direitos sociais. Esse recuo do sindicalismo foi favorecido, sobretudo, pela cooptação dos dirigentes sindicalistas pelos interesses do capital, que passaram a aceitar acordos que relativizava os direitos e garantias conquistados historicamente pelos trabalhadores; pela descentralização do locus de produção fabril em unidades menores e separadas geograficamente causando prejuízos na coesão operária e na mobilização e comunicação dos trabalhadores; e pelo desemprego estrutural, dificultando o florescimento de uma consciência de classe ao estimular a competição e o individualismo.

Assim, a heterogeneidade, a fragilidade política e fragmentação geográfica da classe trabalhadora, associada à competição em um mercado cada vez mais restrito e seletivo, despotencializou a constituição da consciência e luta de classe, substituindo os sentimentos de solidariedade entre os trabalhadores pela disputa acirrada por postos de trabalho.

Esse cenário oportunizou os patrões a imposição de regimes e contratos de trabalhos mais flexíveis. Segundo Antunes “[...] a fragmentação do trabalho, adicionada ao incremento tecnológico, pode possibilitar ao capital tanto uma maior exploração quanto um maior controle sobre as forças de trabalho” (ANTUNES, 2011, p. 27).

O esboço apresentado, por si só, já provocaria uma fragilidade das lutas sindicais e dos movimentos classistas, mas, para agravar a situação, o contexto mundial era de colapso do socialismo real.<sup>54</sup> As experiências socialistas no mundo estavam em decadência, após o fracasso da experiência do Leste Europeu e da simbólica queda do muro de Berlim. Desta forma, os movimentos sociais e as organizações classistas que se estruturavam a partir de pautas socialistas viram-se órfãos em suas utopias e foram

---

<sup>54</sup> O colapso do socialismo real será compreendido por Kurz (1992) como a destruição da economia estatizante e a vitória da economia de mercado ocorrida nos países soviéticos no início dos anos 1990. Para Kurz, essa queda do socialismo representou uma transformação ideológica que condenou a ideia de “ditadura do proletariado”, propagando a propriedade individual e anunciando a economia de mercado pautada na concorrência. Além da pressão externa da política ocidental, instrumentalizada pela tecnologia e indústria bélica, o colapso do socialismo real deu-se, prioritariamente, pelos equívocos em seus mecanismos de funcionamento interno, que manteve todas as categorias fundamentais do capitalismo (salário, preço, lucro), ao considerar o trabalho como um princípio supremo. Logo, para Kurz (1992, p. 25), “[...] o socialismo real não podia suprimir a sociedade capitalista da modernidade; ele próprio é parte do sistema produtor burguês de mercadorias e não substitui essa forma social histórica por outra, mas sim representa somente outra fase de desenvolvimento dentro da mesma formação de época”.

cedendo à proscricção da análise globalizante e à promoção do catecismo neoliberal, fragilizando suas bases de militância e relativizando suas bandeiras de luta.

No Brasil, todavia, os acontecimentos ocorriam como se o país estivesse na contramão do mundo. Enquanto na Europa e demais países de capitalismo central a reestruturação produtiva impunha ao mundo do trabalho mudanças que desprestigiava os trabalhadores, o movimento brasileiro era, entre fins as décadas de 1970 e 1980, de crescimento extraordinário das organizações de classe e dos movimentos sociais. Esta organização da sociedade civil criou as condições para o fim da ditadura e, em consequência, o processo de redemocratização do país. Além disso, possibilitou a construção do arcabouço legislativo presente na Constituição de 1988, que seria o embrião de um possível Estado de bem-estar brasileiro.

A efervescência política brasileira dos movimentos sociais, no entanto, esfriou no início da década de 1990, quando passou a sofrer fortes tensões do movimento global, dada a ascensão do neoliberalismo e as mudanças no mundo do trabalho, com o crescimento do trabalho informal. Segundo Delgado, “[...] a informalidade no mercado de trabalho brasileiro teve crescimento em torno de 12% no período entre 1980 e 2000, traduzindo-se, principalmente, nos empregados sem carteira assinada e nos trabalhadores por conta própria” (DELGADO, 2004 *apud* SILVA, 2014, p. 215). O Ipea também faz referência à expansão da informalidade:

[...] o grau de informalidade no mercado de trabalho brasileiro atravessou os anos 1990 em alta. Trata-se de empregados sem carteira assinada e de trabalhadores por conta própria, que de 1995 a 2002 passaram de 44,7% para 47,2%. Apesar de pequenas quedas em 2003 e 2004, o patamar da informalidade ainda é muito elevado na economia brasileira, e como o comportamento é bastante diferenciado entre as categorias que a compõem, ainda não se pode antever nenhuma trajetória sustentada de queda (IPEA, 2006, p. 11).

O crescimento da informalidade trouxe fortes implicações para a carga tributária do Estado, havendo uma queda considerável da arrecadação e redução dos recursos do fundo público. Associado a isso, tivemos, a partir de 1995, uma tendência crescente às renúncias fiscais em prol do empresariado e um conjunto de desonerações das receitas em favor do pagamento da dívida externa que abateram ainda mais a arrecadação, materializando a afirmação de Behring (2012), que sinaliza que o fundo público se torna imprescindível para viabilizar a reprodução ampliada do capital. “O



fundo público é um elemento fundamental, constituindo-se em causa contrariante da queda tendencial da taxa de lucro, tendência intermitente do capitalismo e que está na origem do advento da crise” (BEHRING, 2012, p. 155).

Para agravar mais a situação do trabalhador, tivemos, recentemente, a aprovação na Câmara e no Senado federal do PL 4330, de autoria do deputado Sandro Mabel (PMDB/GO), reescrito pelo deputado Arthur Maia (SD/BA), que dispõe sobre a prestação de serviços a terceiros e as relações de trabalho deles decorrentes. A partir desse projeto será permitida a terceirização de todos os setores das empresas. Antes as terceirizações eram limitadas às atividades-meio<sup>55</sup>, sendo suas regras extensivas aos setores públicos.

Segundo levantamentos da CUT e Dieese, ao comparar trabalhadores que exerciam a mesma função em 2010, percebeu-se que os terceirizados recebiam em média 27% a menos do que os contratados diretos, tinham uma jornada semanal 7% maior e permaneciam menos tempo no mesmo trabalho (em média 2,6 anos, ante 5,8 anos para os trabalhadores diretos). Entre 2010 e 2014, cerca de 90% dos trabalhadores resgatados nos dez maiores flagrantes de trabalho escravo contemporâneo eram terceirizados, conforme dados do Ministério do Trabalho e Emprego. Além de trabalharem mais, ganharem menos, não dispõem dos mesmos benefícios e estarem mais susceptíveis a acidentes de trabalho, há também uma dificuldade do trabalhador terceirizado em negociar diretamente com seus patrões, posto que trabalhadores de um mesmo local são contratados por empresas diferentes e filiados a sindicatos diferentes. Muitos dos trabalhadores desconhecem quem os contrata, pois as terceirizadas mudam de razão social com frequência, fugindo de processos e pagamentos de multas por não garantir condições adequadas de trabalho. Assim, o trabalhador se isola no espaço/tempo onde exerce sua atividade, e isso dificulta sua capacidade de organização coletiva e negociação conjunta com demais trabalhadores.

Com esses dados, fica fácil afirmar que a ampliação das possibilidades de terceirização através do PL 4330, por mais que seja uma tendência internacional de organização do mundo do trabalho, rasga a base de direitos trabalhistas consubstanciada na CLT. Representa uma precarização e desregulamentação nas relações de trabalho de

---

<sup>55</sup> Desde 1993, as terceirizações têm sido regidas pelo Súmula 131 do Tribunal Superior do Trabalho, que restringe as atividades terceirizadas para serviços de vigilância e limpeza e a funções não relacionadas às atividades das empresas. Atualmente, 25% dos trabalhadores formais são terceirizados, o que corresponde a aproximadamente 10 milhões de trabalhadores. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/a-terceirizacao-do-trabalho-sera-liberada-no-brasil-3999.html>>. Acesso em: mai. 2016.

forma geral, colocando em risco os direitos e a vida dos trabalhadores. Na nossa avaliação, a PL 4330 é a fase mais dura da reestruturação produtiva, pois nega toda uma historicidade de luta e organização dos trabalhadores. Atualmente, ela depende apenas da sanção do presidente para entrar em vigor.

Desta forma, nas diversas fases da reestruturação produtiva, e principalmente nesta última, com a PL 4330, temos uma precarização das relações de trabalho e o aumento da exploração do trabalhador. Somado a esse quadro pouco favorável ao trabalhador temos outra tendência também preocupante, que é a financeirização do capital, ou seja, a hipertrofia do setor financeiro (capital improdutivo), garantindo a extração de juros, principalmente através de transações monetárias internacionais, sem, contudo, gerar novos postos de trabalho.

Com a entrada do capital financeiro internacional, o Estado ingressa em um processo acelerado de endividamento, perdendo parte de sua autonomia fiscal e sendo submetido às imposições da dinâmica rentista e parasitária do FMI. Situação que irá repercutir negativamente sobre o financiamento público das políticas sociais que não estão no rol de prioridades dos organismos internacionais.

É a partir dessas múltiplas determinações que conseguimos entender o direcionamento dado às políticas sociais nos últimos anos. Estas passaram (estão passando) por um largo processo de desmonte, no qual os programas propostos enfatizam a focalização/mercantilização em detrimento das conquistas de universalização alcançadas pela organização e luta histórica dos trabalhadores.

Nesses termos, segundo Mota (2010), verificamos uma desarticulação das políticas de Seguridade Social com retrocesso no campo da saúde e da previdência, que se tornam produtos de mercado, e uma centralidade da política de assistência social que assume o papel de política estruturadora, à medida que se torna eixo central no combate à desigualdade social.

[...] enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhe são próprios, à assistência se amplia, na condição de política não contributiva, transformando num fetiche de enfrentamento a desigualdade social, na medida que se transforma no principal mecanismo de proteção social do Brasil (MOTA, 2010, p. 134).

Assim, os desmontes das políticas sociais frearam um padrão de proteção social universal<sup>56</sup> pautado na ampliação do conceito de Seguridade Social, apresentado na Constituição Social de 1988, em favor de um padrão de política social que enfrenta os problemas sociais sob orientações de organismos internacionais. A partir disso, vimos o surgimento e ampliação de programas de transferência de renda com recursos baixíssimos e sob condicionalidades, para a manutenção dos benefícios, que deixam de fora parcelas consideráveis da população e não chegam a arranhar os elementos estruturais da questão social, mas são funcionais à lógica de acumulação do capital que porta juros, ao repassar recursos públicos às instituições bancárias e incentivar o crédito para a classe trabalhadora pauperizada e alijada do mercado de trabalho, garantindo sua reprodução e sua integração na condição de cidadão consumidor.<sup>57</sup>

Dáí o porquê de a política social ter sido alvo de sucessivos ataques em tempos de crise do capital. Ataques estes que desqualificam as demandas dos trabalhadores, enquanto exigências de classe, ao realizar cortes nos gastos sociais, ao diminuir os custos com a força de trabalho e ao redirecionar os recursos do fundo público para atender as demandas do grande capital, resgatando sua margem de lucro. Assim, ocorre uma redistribuição de renda às avessas, reduzindo a função estatal sobre a responsabilização e o financiamento da proteção social e maximizando-o para o capital.

---

<sup>56</sup> É importante ressaltar que o padrão de proteção social disposto na Constituição de 1988 apresentou algumas contradições que relativizaram o seu caráter universal. Ao mesmo tempo que criou o conceito de Seguridade, concebendo uma ideia de proteção social ampla e pautada em quatro políticas sociais – saúde, previdência, assistência e seguro-desemprego, abriu espaço para o mercado, deixando, por exemplo, a saúde livre à iniciativa privada (Art.199), o acesso a previdência social condicionado à prévia contribuição (Art. 201), com estímulo à previdência complementar, e a Assistência Social destinada apenas a quem dela precisar (Art.203). No caso da política de educação, também foi prevista a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino. Com a ascensão neoliberal e o pouco interesse do Estado em relação às políticas sociais, com destaque para saúde e educação, essas políticas ficaram cada vez mais precarizadas, afastando os setores médios, que começaram a procurar os serviços na iniciativa privada, principalmente através de escolas e planos de saúde particulares. Assim, segundo interpretação de Laurell (1995), ao Estado coube apenas garantir um mínimo social mediante recursos público, ficando no âmbito privado o gozo do bem-estar social. Na concepção de Francisco de Oliveira (2004), na periferia latino-americana, onde se inclui o Brasil, nunca se chegou a nenhum Estado do Bem-Estar; os nossos se parecem muito mais com o Estado do Mal-Estar.

<sup>57</sup> O conceito de cidadão consumidor aqui utilizado e já sinalizado no capítulo 2 foi apropriado das produções de Mota (1995, 1999). A autora defende a tese de que, com a crise capitalista da década de 1970 e a necessidade de recomposição do processo de acumulação – seja na esfera da economia, seja na da política -, foram implementadas alternativas de várias ordens, dentre as quais a cultural. Nesse aspecto, se disseminou uma cultura de crise com o propósito de manter e propagar os padrões da hegemonia burguesa. Essa cultura de crise impetrou iniciativas para desmoralizar o trabalho protegido, construindo uma cultura de negação da intervenção estatal e de mercantilização dos direitos sociais, como a privatização da saúde e da previdência, por exemplo. Nesses termos, foi alterado, também, o conceito de cidadania, que passou a ser definida pelo poder de consumo individual dos produtos e serviços de mercado.

A Previdência Social, como a maior política de redistribuição de renda do país, foi um dos principais alvos da austeridade neoliberal nas políticas sociais. Sofreu fortes ataques nos últimos anos, materializando um processo de “contrarreforma” previdenciário que começou em 1995, com a ascensão de FHC ao governo federal, e continua até os dias atuais, transitando nas quatro gestões dos governos petistas.

É a partir desse panorama já apresentado nos dois capítulos anteriores que pretendemos analisar o processo de trabalho<sup>58</sup> do Serviço Social na Previdência Social durante o governo do Partido dos Trabalhadores, uma vez que, mesmo tratando-se de uma profissão de caráter liberal, ela se utiliza, majoritariamente, da estrutura estatal para se realizar, sendo as políticas sociais um de seus principais meios de intervenção.

Pretendemos fazer as interconexões do processo de trabalho do Serviço Social com as alterações macro desencadeadas no mundo do trabalho a partir da década de 1970, no mundo, e de 1990, no Brasil. A partir dessa análise inicial é que tomarei para discussão o trabalho do Serviço Social do sistema previdenciário brasileiro, enquadrando-o dentro de uma totalidade que é o trabalho do Serviço Social nas políticas de proteção social na sociedade capitalista.

#### 4.2 SERVIÇO SOCIAL EM TEMPOS DE CRISE: O PROCESSO DE TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NO CONTEXTO DE AUSTERIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS

As transformações no mundo do trabalho e as conseqüentes mudanças nas relações e padrões de produção apresentadas no item anterior nos dão as bases para analisarmos o trabalho do Serviço Social na sociedade contemporânea. Assim, pretendemos estudar as particularidades do exercício profissional considerando sua unidade contraditória de trabalho concreto (com um função social) e trabalho abstrato (exercício especializado que se realiza por meio de trabalho assalariado), portanto,

---

<sup>58</sup> Conhecemos a polêmica que se formou na última década sobre a definição do Serviço Social ser ou não trabalho, uma vez que não atua diretamente na natureza produzindo os bens indispensáveis a reprodução social - definição clássica de Marx para a categoria trabalho – e argumento de Lessa (2011) para a não caracterização da profissão como trabalho, mas como “práxis social”. Todavia, na esteira dessa polêmica, comungamos das ideias de Yamamoto (2004 e 2011) que defende ser o Serviço Social uma especialização na divisão social e técnica do trabalho, tem como objeto de trabalho a questão social e suas múltiplas determinações, como meio o conjunto de conhecimentos e habilidades adquiridas ao longo de seu processo formativo e como produto diversas contribuições no processo de produção e reprodução social, tendo efeito nas condições sociais e materiais daqueles que dependem do trabalho. Assim, o profissional entra no mercado, colocando à disposição sua força de trabalho e sofrendo as contradições típicas do trabalho concreto e abstrato nas relações capitalistas de propriedade. Sua função social se materializa na sociedade no processo de reprodução material e social da força de trabalho, entendendo a reprodução como movimento da produção em sua continuidade.

sujeito aos dilemas próprios do assalariamento e da alienação<sup>59</sup> que ultrapassa os indivíduos singulares, alcançando a dinâmica da relação entre as classes sociais e o Estado.

Segundo Iamamoto (2011, p. 215), “[...] 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 [...]”. Dessa forma, mesmo sendo profissão liberal, no sentido formal do direito, e gozando de relativa autonomia na condução do exercício profissional ao usufruir de estatutos legais e éticos próprios e erigidos coletivamente pela categoria, seu processamento é distinto nos diferentes espaços ocupacionais em que está inserido.

A condição de trabalhador assalariado, regulada por um contrato de trabalho, envolve o trabalho profissional de tensões entre o projeto profissional e a alienação do trabalho social. Esta alienação é uma das características do sistema capitalista e envolve os meios de produção e reprodução social. Torna-se mais grave no estágio imperialista do capitalismo, posto que há uma maior exploração da classe trabalhadora e precarização das relações de trabalho, chegando ao ápice a contradição elementar entre socialização da produção e apropriação privada (PAULO NETTO, 1994).

Já o projeto profissional é uma construção do corpo coletivo, uma movimentação de ordem política, técnica e ética que, existindo para responder a uma necessidade social, em consonância com um projeto de sociedade, adquire uma dinamicidade no curso da histórica.

Segundo Paulo Netto (1999, p. 4), o projeto profissional apresenta a seguinte definição:

Os projetos profissionais apresentam a auto-imagem de uma profissão, elegem os valores que a legitimam socialmente, delimitam e priorizam seus objetivos e funções, formulam os requisitos (teóricos, práticos e institucionais) para o seu exercício, prescrevem normas para o comportamento dos profissionais e estabelecem as bases das suas relações com os usuários de seus serviços, com as outras profissões e com as

---

<sup>59</sup> Para Marx, alienação é o processo pelo qual o homem se torna estranho para si mesmo. Ela se intensifica e ganha características próprias no modo de produção capitalista, quando ao vender sua força de trabalho, o homem passa a ser exterior ao que produziu, torna-se um instrumento de aquisição de mais valia, e sua existência passa a ser considerada a partir do que ele produziu e não por sua condição de homem, portanto, “O trabalho exterior, o trabalho em que o homem se aliena, é um trabalho de sacrifício de si mesmo, de mortificação” (Manuscritos econômico filosóficos – primeiro manuscrito). Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/marx/1844/manuscritos/cap05.htm>>.

organizações e instituições sociais privadas e públicas (inclusive o Estado, a que cabe o reconhecimento jurídico dos estatutos profissionais).

É importante salientar que o projeto profissional defendido pelo Serviço Social atualmente e exposto no código de ética de 1993, mesmo adquirindo o *status* de hegemônico no interior da profissão, não nega o pluralismo de opiniões individuais e a possibilidades de existência de outros projetos profissionais no mesmo campo profissional.

O início da construção do atual projeto profissional do Serviço Social é datado da década de 1980.<sup>60</sup> Nessa época, a categoria já havia passado por um processo de laicização e contava com acúmulo teórico, reconhecimento acadêmico e legitimidade social que possibilitou o rompimento com boa parte de seu tradicionalismo profissional e seu lastro conservador. Foi também na década de 1980 que encontramos uma maior preocupação com a formação acadêmica dos profissionais, com revisão curricular e a ampliação dos cursos de pós-graduação, inclusive com o surgimento dos primeiros doutorados na área.

Assim, o projeto profissional do Serviço Social é a soma de maturação teórico-metodológica com um nítido posicionamento político, adequando criticamente a profissão às exigências do seu tempo e suscitando a dimensão ética do trabalho. Ele já estava sinalizado no Código de Ética de 1986<sup>61</sup>, no entanto se apresenta de forma mais contundente no código de 1993<sup>62</sup>, que normatiza os direitos e deveres do assistente social segundo princípios e valores humanistas, propondo um projeto societário que rompe com os ditames do capitalismo e oferece como alternativa “[...] a construção de uma nova ordem social, sem dominação e/ou exploração de classe, etnia e gênero” (PAULO NETTO, 1999, p. 15).

O código de ética de 1993 defende a liberdade como valor central – a liberdade como possibilidades de escolhas entre alternativas concretas, valorizando o

---

<sup>60</sup> É importante esclarecer que o movimento da profissão para incorporar matrizes teóricas e metodológicas compatíveis com a ruptura com as práticas conservadoras tradicionais, imprimindo vertentes mais críticas, já começam a apresentar notabilidade desde a década de 1960, com o movimento de Reconceituação do Serviço Social no Brasil.

<sup>61</sup> Nesse diploma, o Serviço Social buscou superar uma visão a-histórica e idealista do real. Analisou os sujeitos concatenados com suas condições objetivas e subjetivas de sobrevivência e negou a base filosófica tradicional, nitidamente conservadora, que norteava a ética da neutralidade. Assim, atrelou os compromissos profissionais aos compromissos da classe trabalhadora e afirmou um novo papel profissional. O amadurecimento desse projeto profissional, associados as alterações ocorrentes na sociedade brasileira, deram as bases éticas e políticas para a construção do Código de Ética de 1993 (TEIXEIRA; BRAZ, 2009).

<sup>62</sup> Resolução do CFESS n.º. 273, de 13/03/1993.

pleno desenvolvimento e a emancipação dos indivíduos. É a favor da defesa intransigente dos direitos humanos e repudia o arbítrio e todas as formas de preconceitos, valorizando o pluralismo tanto na sociedade como no exercício profissional. Seu posicionamento político é a favor da equidade e da justiça social e, por conseguinte, da universalização do acesso aos bens e serviços relativos às políticas e programas sociais e da ampliação da cidadania pela garantia da participação da população nos direitos civis, políticos e sociais.

No âmbito profissional, o projeto coloca como pré-requisito a competência profissional e o compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população. Competência esta pautada no aperfeiçoamento intelectual permanente do assistente social e compromisso matizado pela publicização dos recursos existentes e participação dos usuários na deliberação sobre os destinos desses recursos, democratizando os espaços e decisões institucionais. Além disso, não podemos esquecer a ênfase que o projeto profissional do Serviço Social apresenta quanto à importância da articulação com seguimentos de outras categorias que comunguem dos mesmos princípios e com os movimentos que se solidarizem com a luta geral dos trabalhadores.

Desta forma, o projeto apresentado no Código de Ética profissional de 1993 demonstra com clareza os valores e compromissos ético-políticos da profissão, transformando-se em um mecanismo concreto de defesa da qualidade dos serviços prestados pela categoria e de defesa do exercício profissional por meio da garantia da legalidade dos seus preceitos, fornecendo respaldo jurídico à profissão.

O Código de 1993 afirma a centralidade do trabalho na constituição do homem: sujeito das ações éticas e da criação dos valores. Revelada em sua densidade histórica, a sua concepção ética está articulada a valores ético-políticos, como a liberdade, a justiça social e a democracia, e ao conjunto de direitos humanos (civis, políticos, sociais, culturais e econômicos) defendidos pelas classes trabalhadoras, pelos segmentos sociais excluídos e pelos movimentos emancipatórios ao longo da história (BARROCO, 2009, p. 18).

A partir dessa construção do projeto profissional do Serviço Social, podemos entender que, ao ingressar no mercado de trabalho, o assistente social coloca à venda, além da força de trabalho individual, uma imagem coletiva da profissão – seu projeto ético-político profissional. Tal imagem é construída por um conjunto de membros organizados (estudantes, profissionais, entidades sindicais) e dotada de uma dimensão política que se renova e se modifica na estrutura social ao responder.

[...] às alterações no sistema de necessidades sociais sobre o qual a profissão opera, às transformações econômicas, históricas e culturais, ao desenvolvimento teórico e prático da própria profissão e ademais, às mudanças na composição social do corpo profissional (PAULO NETTO, 1999, p. 5).

Essa identidade coletiva e social da profissão compõe sua força de trabalho individual, que, por sua vez, irá adquirir um valor de uso ao responder a uma demanda específica na sociedade, e um valor de troca expresso na forma de salário. Isto é, a força de trabalho profissional passa a integrar a esfera do valor, a produção e reprodução capitalista.<sup>63</sup> A condição de assalariamento, por sua vez, faz com que se incorporem os parâmetros institucionais e trabalhistas que estabeleceram as condições em que esse trabalho irá se realizar, bem como o recorte da questão social que poderá se tornar matéria de sua intervenção.

Destarte, a materialização do processo de trabalho do assistente social, envolve um universo heterogêneo de sujeitos com interesses e ideias antagônicas que criam um campo de luta e tensão. “Assim, a profissão dispõe de condicionantes sociais, que ultrapassa a vontade e a consciência de seus agentes individuais, ela é também fruto de sujeitos que a constroem coletivamente, forjando respostas profissionais” (IAMAMOTO, 2011, p. 221).

No panorama de crise capitalista, o cenário em que está inserido o processo de trabalho do assistente social fica mais opaco e confuso. Isto se deve tanto às novas manifestações e expressões da *questão social*, resultantes do aprofundamento da desigualdade social, do desemprego estrutural e da precarização das relações de trabalho, como pelos condicionantes da crise que contorna a profissão desde sua formação<sup>64</sup>, submetendo o profissional a relações de trabalho desregulamentadas e flexibilizadas, provocando um encolhimento dos recursos institucionais ao encetar uma reforma conservadora do Estado e dos processos de redefinição dos sistemas de proteção social.

---

<sup>63</sup> Partimos da hipótese de que as esferas da produção e reprodução de mercadoria na sociedade capitalista são indissociáveis. Daí a medida que o Serviço Social atua na esfera da reprodução da força de trabalho, mesmo não sendo diretamente produtivo, é necessário ao movimento do capital, reduzindo o limite negativo a valorização do capital e criando bases para o exercício do poder de classe já que tem do Estado e no empresariado seus principais empregadores (IAMAMOTO, 2011).

<sup>64</sup> Ressaltamos o processo que vem ocorrendo nos últimos anos de mercantilização indiscriminada do ensino superior, situação agravada pelas modalidades de ensino a distância e pelo acentuado aligeiramento das formações. Isso prejudica, sobretudo, o olhar crítico e a autonomia do assistente social, formando um profissional a serviço do mercado.



Além disso, outro determinante que exige atenção é a falta de sintonia do projeto profissional hegemônico com o projeto societário capitalista, uma vez que por serem projetos contraditórios podem vir a suscitar crises de identidade profissional e, certamente, fará emergir novos desafios para a legitimidade da profissão na órbita da universalização dos direitos e ampliação da cidadania.

No campo previdenciário, vimos superadas, pelo menos em parte, as problemáticas da desregulamentação e da flexibilização nas relações de trabalho, já que se trata de um espaço ocupacional na esfera estatal no qual todos os profissionais são admitidos mediante concurso público, submetido as regras do Regime Jurídico Único (RJU) que prevê, dentre outros direitos, estabilidade do emprego público após cumprido o estágio probatório. Essa forma de contratação pressupõe direitos e garantias aos assistentes sociais do INSS e demais servidores públicos que são suprimidas, em grande parte, nas mais variadas formas de contratos de trabalhos que esta submetida a categoria. Contratos estes, muitas vezes, omissos quanto ao reconhecimento dos direitos trabalhistas e previdenciários.

Ressaltamos, todavia, que mesmo havendo essa tranquilidade na forma de contratação dos profissionais, a reflexão sobre o trabalho do assistente social na esfera estatal, no INSS especificamente, remete necessariamente ao tema das relações, ao mesmo tempo recíprocas e antagônicas, entre o Estado e a sociedade civil, pois aquele não é algo separado desta. É, antes, produto de uma relação que se transforma e se particulariza em diferentes formações sociais e contextos históricos.

Assim, pretendemos, no próximo tópico, realizar um resgate histórico da inserção profissional do Serviço Social na Previdência. Apresentaremos o ingresso e o desenvolvimento de uma profissão que, arvorando-se de competências teóricas, éticas e políticas, construiu e constrói uma história eivada de tensões, lutas, perdas e ganhos na política social que se tornou um dos alvos principais do desmonte dos direitos sociais empreendido pelo Estado neoliberal.

#### 4.3 AS CONFIGURAÇÕES DO TRABALHO DO SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA SOCIAL: ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DA PROFISSÃO NA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA

A gestação e o desenvolvimento da profissão de Serviço Social estão diretamente associados aos processos econômicos, sociais e políticos do Brasil. Partindo de ações benemerentes pautadas na caridade religiosa e na iniciativa individual, o

Serviço Social surge na década de 1930 como um instrumento de mediação das relações entre o Estado e a sociedade, através da intervenção nas refrações da questão social.

Nesse período, o país passava por um acelerado e desregrado processo de urbanização e industrialização. O primeiro governo de Vargas (1930 a 1945) estimulava o desenvolvimento do país através do incentivo ao capital monopolista, que crescia criando os centros urbanos e controlando os mercados (produção, volume da circulação e preços dos produtos). Esse processo gerou, de imediato, duas consequências: a primeira, a decadência dos pequenos negociantes, que não dispunham de recursos para competir em pé de igualdade com os monopólios, gerando múltiplas falências entre os comerciantes tradicionais; e a segunda foi o aumento desordenado da população urbana, uma vez que a população do campo migrava para a cidade atraída pelo desenvolvimento advindo da inovação e crescimento do comércio, dos polos industriais e da ampliação e facilitação dos meios de transporte.

Esse processo de empobrecimento de setores tradicionais e a repentina superpopulação urbana desencadeou uma série de problemas nas cidades, que não se preparara para oferecer serviços públicos essenciais a todos. Paralelamente, implodiam movimentos da sociedade civil, tais como os movimentos sindicais e as atividades políticas organizadas pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB), que exigia uma redefinição da intervenção estatal em relação às refrações da questão social, até então limitada à ação policial. Desta forma, mudar o tratamento ofertado aos rebatimentos da questão social na sociedade seria uma estratégia para conter os ânimos dos partidos e movimentos sociais, assim como era preciso garantir a aquiescência da sociedade quanto ao governo que estava se instaurando.

É nesse cômputo que o Estado passa a incorporar e regular juridicamente a questão social, criando grandes instituições voltadas a atender as demandas sociais mais imediatas da população, principalmente os trabalhadores e seus dependentes. E, através da instrumentalização dessas instituições, o Estado legitima o Serviço Social como uma das principais profissões para trabalhar diretamente como “[...] mecanismo de enquadramento e controle do proletariado” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2001, p. 292).

Historicamente, [O Serviço Social] passa-se da caridade tradicional levada a efeito por tímidas e pulverizadas iniciativas das classes dominantes, nas suas diversas manifestações filantrópicas, para a centralidade e racionalidade da atividade assistencial e de prestações de serviços sociais pelo Estado, à medida que se amplia o contingente da classe trabalhadora e sua presença política na sociedade (IAMAMOTO; CARVALHO, 2001, p. 78).

Uma das primeiras instituições que adota o Serviço Social enquanto profissão é a Previdência Social<sup>65</sup>. A incorporação ocorre através da Portaria nº. 25 de 6 de abril de 1944, do Conselho Nacional do Trabalho (CNT), que autorizou a organização de Seções de Serviço Social em todas as instituições de previdência.

A incorporação do Serviço Social à Previdência foi estimulada por um projeto de humanização da estrutura previdenciária. As pioneiras do Serviço Social no Brasil acreditavam que a profissão daria um conteúdo social à máquina burocrática, intermediando as relações entre os segurados e a instituição, em consonância com o humanismo cristão e as técnicas do seguro. Nesse sentido, a profissão integrou-se como atividade de caráter complementar<sup>66</sup> junto à concessão de pensões e aposentadorias, pois apenas os auxílios materiais não seriam suficientes.

A atuação profissional do assistente social, naquela época, apresentava um embasamento teórico-metodológico fortemente influenciado pela Igreja católica, sendo pautado, principalmente, nas encíclicas papais e na filosofia de São Tomás de Aquino. Essa questão teórica-metodológica, à medida que naturalizava os problemas sociais, enquadrando-os na ordem da moral e da transcendência espiritual, reduzia a intervenção técnico-profissional a análises fragmentadas da realidade e descontextualizadas dos elementos conjunturais que causavam a demanda que se apresentava ao serviço, denotando uma subordinação do exercício à dimensão política e estatal. Segundo alguns autores, essas características evidenciavam o caráter de classe da profissão. Assim, o discurso marcado por um tônus humanitário e modernizador tentava encobrir, mas não excluía o conteúdo de classe da profissão.

Na política de Previdência Social, o resultado desses elementos que compõem as protoformas profissionais foi um trabalho matizado para a diminuição dos riscos do seguro, no sentido do prolongamento da higidez da vida humana através da

---

<sup>65</sup> Contemporânea à incorporação do Serviço Social na Previdência temos a criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA (1942), do Serviço Social de Aprendizagem Industrial – Senai (1942) e do Serviço Social da Indústria – Sesi (1946), espaços institucionais no quais o Serviço Social se instalou e ganhou reconhecimento profissional.

<sup>66</sup> Ressaltamos que seu caráter “complementar” também faz alusão a outros significantes, dentre os quais podemos elencar: a alusão a ótica liberal, sendo considerado complementar ao mercado ao atender necessidades que este não consegue satisfazer; complementar a família que não consegue resolver de forma autônoma seus problemas, precisando da intervenção do Estado; complementar a esfera da produção, ao ter suas atividades voltadas para a esfera da reprodução social; e facilitar o acesso a direitos que complementam o salário do trabalhador.

correção dos *desajustamentos sociais*, com ações diretas com o indivíduo, na família, na comunidade e no trabalho.

Complementar, supletivo, individualizante, humanizante, educativo, tendo como objetivo o ajustamento social. Eis a fórmula que condensa o Serviço Social previdenciário, na sua emergência no âmbito dos IAPs – Instituto de Aposentadorias e Pensões. Fórmula que perdurou por pelos menos 30 anos... (SILVA, M., 2011, p. 22).

É importante salientar que a incorporação do Serviço Social à previdência ocorreu de forma lenta e heterogênea nos diferentes institutos previdenciários, obrigando os assistentes sociais a empreenderem iniciativas em diversas áreas de trabalho (planejamento, supervisão e execução) para alcançarem a tão sonhada legitimidade profissional. Além disso, quando analisados os objetivos de trabalho dos assistentes sociais nessa política, percebemos que suas pretensões de intervenção extrapolavam as possibilidades de sua ação real, ao tomar para si as contradições próprias do sistema capitalista e as consequentes limitações do sistema previdenciário.

Da análise do processo de implantação do Serviço Social na Previdência Social depreende-se que aquele se defrontou com o inelutável desafio presente já em sua gênese: o de combinar a ação circunscrita à facilitação de acesso aos direitos previdenciários com a intervenção social de mais amplo alcance, sob a declarada intenção de promover alteração substantiva nas condições de vida dos filiados ao sistema, pela ênfase em aspectos individuais e familiares ou pela consideração de condicionantes mais amplos da dinâmica da reprodução social (SILVA, M., 2011, p.17).

As características do trabalho do Serviço Social na previdência até agora mencionadas duraram pelo menos até meados dos anos 1960, quando se iniciou no Brasil o Movimento de Reconceituação do Serviço Social.

Este movimento, de caráter internacional, tinha o intuito de romper com o Serviço Social tradicional e superar a natureza conservadora da profissão. No Brasil, ele germinou, na década de 1950, a partir do processo de “[...] erosão da legitimidade do Serviço Social tradicional” (PAULO NETTO, 2004, p. 145), mas ganhou relevo principalmente a partir de 1965, como uma tentativa de “[...] adequar a profissão às demandas de mudanças sociais registradas ou desejadas no marco continental”<sup>67</sup> (Op. cit., p. 146).

---

<sup>67</sup> Paulo Netto irá afirmar que o movimento de Reconceituação do Serviço Social esteve ligado ao contexto sociopolítico da década de 1960 na América Latina. Este caracterizava-se por um conjunto de

A Reconceituação foi o pontapé inicial para uma análise crítica do papel da profissão na sociedade, pois identificou a necessidade de uma reformulação profissional a partir de novas bases técnicas e científicas, fosse desenvolvimentista, de modernização das bases tradicionais ou renovador da intervenção profissional ao assumir um cariz crítico. Nesse período, aconteceram as primeiras aproximações da formação do assistente social à tradição marxista. A interlocução do Serviço Social com o marxismo, todavia, ocorreu através de uma leitura reduzida dos intérpretes de Marx, e não a seus escritos originais. Ademais, sofreu influências do regime ditatorial da época. Essa busca por base intelectual, mesmo apresentando algumas debilidades, foi decisiva no redirecionamento da profissão, provocando várias tentativas de modernização da ação profissional.<sup>68</sup>

No âmbito da Previdência, o movimento de Reconceituação exerceu mediações que implicaram na mudança lenta e gradual no fazer profissional. Os profissionais previdenciários estiveram diretamente envolvidos com movimento de Reconceituação no Brasil e participaram ativamente da construção e elaboração dos documentos nos seminários de Araxá (1967) e Teresópolis (1970). Foram os relatórios de Araxá e Teresópolis que deram as bases teóricas para a construção dos dois primeiros documentos norteadores do fazer profissional na Previdência: Plano Básico de Ação – PBA de 1972 e 1978 (BRAGA; CABRAL, 2011).

As articulações do Serviço Social Previdenciário com o Serviço Social nacional refletiam a necessidade de rever a funcionalidade da profissão no INPS, de modo a atender à demanda específica dos profissionais e da população, sem, contudo, desassistir a demanda técnico-funcional em curso, na moldura da autocracia burguesa.

Ao analisarmos os documentos publicados, que davam diretrizes ao fazer profissional na Previdência Social, percebemos o momento de maturação do Serviço Social na Previdência e sua sincronia com o contexto sociopolítico de cada época. Esses documentos, mesmo com todos os equívocos que traziam em seu bojo, expressaram o desejo de uma reformulação teórico e prática no exercício profissional, demonstrando a saída da inércia e o desejo de renovação de uma categoria que cada vez mais ganhava

---

transformações políticas, econômicas, sociais e culturais que questiona a funcionalidade da profissão diante do surgimento de novas manifestações da questão social e novos atores sociais (PAULO NETTO, 2004).

<sup>68</sup> Netto (2004) irá afirmar que tal modernização deu-se em consonância com os padrões da autocracia burguesa.

legitimidade profissional através dos rebatimentos de sua atuação no âmbito institucional e na vida da população atendida.

#### 4.3.1 Planos Básicos de Ação – PBAs de 1972 e 1978

O primeiro documento publicado pelo Serviço Social previdenciário foi o Plano Básico de Ação (PBA), por meio da Resolução do INPS nº. 4014 de 07/02/72. Este documento foi resultado direto do Movimento de Reconceituação do Serviço Social. A proposta de trabalho apresentada pelo PBA/72 estava em sintonia com o programa desenvolvimentista do governo militar, o “Milagre Econômico Brasileiro”<sup>69</sup>, cuja diretriz era desenvolver programas de assistência social como via compensatória aos efeitos do rebaixamento salarial e da desmobilização reivindicatória provocada pela institucionalização do Estado de Segurança Nacional.

Nesses termos, a Previdência torna-se um capítulo importante como questão econômica e política no país, sendo um direito social em expansão para várias categorias até então descobertas<sup>70</sup>, e o Serviço Social previdenciário passa a ampliar o seu raio de atuação a partir dos fundamentos teóricos e políticos que estavam na base da concepção de desenvolvimento implementado pelo Estado ditatorial.

O PBA/72, portanto, materializou um projeto de modernização do Serviço Social previdenciário que tanto atendia a uma exigência interna a profissão, oriunda do próprio Movimento de Reconceituação, como às demandas do contexto desenvolvimentista do governo militar. Para isso, os profissionais buscaram aportes técnicos mais complexos, cujos fundamentos estavam assentados em base ético-metafísica de origem neotomista<sup>71</sup> e uma de explicação da realidade social consubstanciada na análise estrutural-funcionalista, utilizando-se da abordagem psicossocial, que por sua vez era voltada para a solução dos desajustes individuais em

<sup>69</sup> No período do Regime Militar (1968 a 1973) houve um significativo crescimento econômico no Brasil, todavia tal crescimento não foi acompanhando de condições sociais que permitissem melhor qualidade de vida para os trabalhadores. A concentração de renda defendida pela ideologia militar de “crescer o bolo para depois reparti-lo” desencadeava situações como contenções de salários, altos impostos para a classe pobre e diminuição de impostos sobre produtos destinados à classe média-alta, acirrando a desigualdade social e gerando mazelas sociais irreparáveis (PAULO NETTO, 2004).

<sup>70</sup> A cobertura previdenciária foi ampliada para trabalhadores rurais, empregados domésticos, autônomos, ambulantes e jogadores de futebol; e, além disso, foi instituída a renda mensal vitalícia para idosos pobres que tivessem contribuído ao menos um ano para a Previdência.

<sup>71</sup> O neotomismo percebia a pessoa humana como síntese da materialidade e da espiritualidade, sendo esta última uma elevação que dota as pessoas de bondade, levando-as à construção de um mundo mais justo. Logo, o bem-estar social é consequência das relações justas e fraternas que se estabelecem em sociedade frente ao progresso material (BRAGA; CABRAL, 2011).

detrimento dos aspectos econômicos, políticos e sociais determinantes. Assim, o PBA/72 apresentou fundamentos teóricos metodológicos que articulavam a pretendida “[...] intervenção na realidade social, através de processos de trabalho com indivíduos, grupos, comunidades e populações peculiarizadas pela visão global do homem, integrado em um sistema social” (DEBATES SOCIAIS, 1967, p.10 *apud* BRAGA; CABRAL, 2011, p. 48)

Os problemas encontrados no PBA/72 são similares aos encontrados nos próprios documentos de teorização do Serviço Social produzidos em Araxá e Teresópolis. Eles deixam à sombra a análise sobre a realidade brasileira; ocultam uma abordagem acerca das determinações teóricas macroscópicas, revelando uma visão da questão social reduzida a problemas individuais e reduzindo a concepção teórica profissional à operacionalidade técnica.

Desta forma, ao cometer tais equívocos, o PBA/72 reforçou o caráter assistencial da política previdenciária e reduziu as conquistas dos trabalhadores no campo previdenciário às benesses estatais, a expressões da “ajuda” do governo à população. Não foi capaz de situar as conquistas da política previdenciária em um campo de disputa, de forma que as manifestações e reivindicações dos trabalhadores pela qualidade e quantidade dos serviços foram interpretados como “problemas a serem corrigidos”, parte dos desajustamentos sociais, e não como demandas a serem contempladas, direitos a serem reconhecidos. Logo, parafraseando Paulo Netto (2004), o PBA/72 não apresentou um rompimento com o tradicionalismo, mas o recuperou sob novas bases.

No ano de 1977 com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), houve a extinção dos Centros de Serviço Social, significando uma perda de espaço conquistado e uma possibilidade de exclusão da profissão da política previdenciária, com sua transição para a área da assistência, nessa época desenvolvida pela Legião Brasileira de Assistência (LBA) (criada em 1942). Diante dessa empreitada contra a profissão na política previdenciária, várias foram as iniciativas somadas para a reconquista de espaço no interior dos órgãos locais, inspirando, inclusive, a elaboração de um novo PBA que vigorou de 1978 a 1991.<sup>72</sup>

A instituição do SINPAS provocou uma reorganização do sistema previdenciário, configurando um novo modelo que separava as prestações de benefícios

---

<sup>72</sup> O PBA/78 foi aprovado pela resolução do INPS nº. 064.2, de 4 de setembro de 1978.

pecuniários dos serviços sociais. Assim, O PBA/78 veio na tentativa de atender e acompanhar a nova estrutura da Previdência Social brasileira, resgatando os espaços já conquistados pela profissão e ampliando seu leque de atuação dentro do INSS através de mais uma tentativa de modernização da atuação profissional e rompimento com o Serviço Social tradicional.

Ressaltamos que o cenário político que serviu de fundo para o PBA/78 foi de intensa mobilização política. Como já exposto, a década de 1970 foi marcada pelo aprofundamento da crise do sistema capitalista, com orientações do FMI para superação da crise que penalizava especialmente os trabalhadores, por meio de políticas de arrocho salarial e austeridade nos direitos sociais. Nesse período, também, o governo passou a estimular a expansão do capital privado em vários setores, inclusive na política de saúde, desenvolvendo modelos de assistência que excluía uma parcela considerável da população. Esses problemas, acrescidos de outros do regime ditatorial e do modelo econômico vigente, gerou o descontentamento e a organização de setores populares que, inicialmente, pressionaram para a realização de uma reforma sanitária no país, forçando o governo a estender a assistência médica a todos em 1974, e, posteriormente, impulsionaram lutas que defendiam o processo de redemocratização do país, o resgate de liberdades individuais e coletivas suprimidas no período da ditadura militar, bem como a abertura de uma nova Constituinte para ampliar os direitos sociais.

Assim, logo após a publicação do PBA/78, em 1979, despontaram várias greves no ABC paulista, o movimento pela Anistia aos presos políticos da ditadura militar e a reforma partidária. Em 1980, tivemos a criação do Partido dos Trabalhadores (PT), em parte decorrência do clima de mobilização política e de organização dos grevistas do ABC paulista; em 1982, tivemos as primeiras eleições sob o pluripartidarismo, com vitória da oposição em importantes capitais, como Rio de Janeiro e Porto Alegre; em 1983, o PT deu a direção para que fosse criada a Central Única dos trabalhadores (CUT), que tenta organizar a primeira greve geral do país; em 1984, inicia-se a campanha nacional pelas “Diretas Já” para a Presidência da República; e, em 1987, foi aberta a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), que culminou na aprovação da Constituição Federal de 1988.

Mesmo com toda essa agitação política, o plano do Serviço Social previdenciário de 1978 manteve sua metodologia baseada no arsenal teórico estrutural-funcionalista, prevalecendo uma intervenção profissional pautada na abordagem individual, de caráter psicossocial. Parecia que o coletivo da profissão estava inerte à



efervescência política que agitava o país, ou, podemos considerar como hipótese, da estrutura previdenciária ser suficientemente rígida e repressora a ponto de não dar espaços para uma proposta de trabalho pautada em análise mais crítica da sociedade, sendo as iniciativas individuais invisibilizadas.

Desta forma, ao desconectar sua ação profissional do contexto macropolítico no qual estava inserido, o Serviço Social previdenciário oferecia uma proposta de trabalho que não atendia aos anseios da população demandante de seus serviços, e, ainda, superdimensionava as possibilidades de ação dos profissionais, projetando para esses a meta de promoção social que deveria ser responsabilidade do Estado. De acordo com Bugalho (1980), citada por Silva (2011, p.27),

[...] a estratégia básica do Serviço Social compreende o esforço de inserir na Previdência o sentido do que ao conceder o benefício pretendido é necessário, ainda, preocupar-se em resolver o questionamento mais profundo de acesso a este bem, para que o assistencialismo mesmo quando se justifica ou se recomenda, não seja o polo dominante de sua contribuição para o desenvolvimento social [...] O desenvolvimento social pretendido processa-se na redução de desigualdade de renda e de bem estar, do qual o serviço social deve ser, no complexo previdenciário, um elemento presente, participante e de sustentação.

A inatingível função do Serviço Social previdenciário, nos limites da ação profissional, de se tornar sustentação para um processo de desenvolvimento social com redução da desigualdade e promoção do bem-estar geral, revelava a dificuldade dos profissionais em se perceberem como parte do processo maior que envolve o Estado capitalista, suas definições gerais e as refrações dessas na vida dos trabalhadores.

Assim, os PBAs de 1972 e 1978 desenharam um período do Serviço Social previdenciário marcado pela prática burocratizada, baseada no senso comum, internista e tarefeira, distanciando a profissão da demanda populacional que a legitimou institucionalmente e prejudicando, conseqüentemente, a representação social da profissão sobre a população atendida.

A não-renovação do Plano Básico de Ação-PBA face às demandas sociais impostas pela dinâmica da sociedade contribuiu para uma prática profissional tradicional, burocratizada, a histórica baseada no senso comum, alicerçada numa ausência de reciclagem e supervisão profissional, o que gerou a formação de uma cultura profissional rotineira, internista e tarefeira (BRASIL, 1994, p.10).

É importante salientar que, mesmo sendo os PBAs modelos de intervenção que favoreceram a lógica do capitalismo ao tentar adequar o trabalho assalariado às exigências das condições de produtividade, desenvolvendo ações na perspectiva de harmonizar as relações entre os usuários e a instituição previdenciária sem questionar os meandros que contornam essas relações, foram as reflexões pautadas nesses primeiros planos e a necessidade persistente de alguns profissionais em confrontar as bases teórico- metodológicas e éticas da atuação profissional que suscitaram o embate entre forças divergentes no interior da profissão e, por conseguinte, novas perspectivas de análise da dinâmica social.

Nas décadas de 1980 e 1990, com o processo de redemocratização do país e a promulgação da Constituição de 1988, respectivamente, a Previdência Social entrou para o rol dos direitos sociais, sendo definida como uma das políticas de Seguridade Social<sup>73</sup> juntamente com a Saúde e a Assistência Social. Esse panorama, associado às mudanças que já vinham ocorrendo no interior da categoria<sup>74</sup>, na própria política previdenciária<sup>75</sup>, sugeriu a definição de novas competências para o Serviço Social no âmbito da legislação previdenciária. Assim, com a regulamentação do plano de benefícios e serviços previdenciário, a Lei nº. 8213, de 1991, definiu desta forma o papel do Serviço Social:

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.

<sup>73</sup> A Constituição de 1988, em seu art. 194, define Seguridade Social como 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.

<sup>74</sup> Já no início dos anos 1980, muitos assistentes sociais previdenciários vinham reagindo contra o conteúdo do PBA/78. Muitos desses sujeitos mantinham relações com o mundo acadêmico; vários se engajavam em movimentos sociais, com destaque para o movimento sindical previdenciário; outros compareciam aos encontros técnico-científicos promovidos por suas entidades de classe, contribuindo, assim, para a construção de uma nova proposta de trabalho na previdência que culminou com a construção de um modelo conceitual do Serviço Social na Previdência em 1991, o Projeto/24 (BRAGA; CABRAL, 2011).

<sup>75</sup> Implementação do Projeto de Modernização do Estado e, conseqüentemente, do instituto.

§ 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.

Como podemos perceber, este artigo situou o Serviço Social no rol de serviços previdenciários, superando a classificação de atividade complementar até então proposta e tornando-se um fundamento para a profissão na esfera previdenciária.

A partir das competências profissionais apresentadas no Art.88 da lei nº8213/91, a ação prioritária do Serviço Social estaria voltada para assegurar o direito, quer pela facilitação ao acesso aos serviços e benefícios previdenciários, quer na fomentação de uma consciência de proteção social do trabalhador com a responsabilidade do Estado. Isto é, refundava suas bases técnico-operativas, colocando-o em um patamar de exigência mais crítico e democrático, que demandava, por sua vez, uma nova teorização e instrumentalização do exercício profissional.

Assim, os avanços na legislação referentes ao teor do trabalho do assistente social na Previdência resultaram, além da própria efervescência política do período, das iniciativas individuais implementadas por representantes da categoria em várias regiões do país, configurando um momento fecundo e complexo para a profissão.

Em 1990, durante o governo de Collor de Mello, houve a criação do INSS e, com ele, a constituição do Plano de Modernização Administrativa do Instituto. Esse plano visava à modernização de toda a estrutura administrativa para definir a nova agenda institucional e a construção de novos parâmetros de gestão e intervenção. Essa proposta de modernização foi dividida em 31 projetos que abarcavam os vários âmbitos de atuação institucional. Desses projetos, o de nº 24 foi denominado Modelo Conceitual de Benefícios e Serviços Previdenciários/Projeto-24, e incluía as linhas de benefícios, Perícia Médica, Reabilitação Profissional e Serviço Social. A construção do Projeto 24 mobilizou os servidores de forma geral, alterando rotinas e desmontando práticas historicamente enraizadas.

No Serviço Social, o Projeto 24 desencadeou um processo de discussões sobre o cotidiano profissional em todas as regiões do país, fazendo emergir dúvidas, inquietações e divergências, mesmo que em grau de maturidade reflexiva e intensidade diferenciada (MOREIRA, 2010). Tais discussões oportunizaram um debate amplo sobre a ação profissional do assistente social no INSS e fundamentaram a produção do documento: Modelo Conceitual de Serviço Social na Previdência – Projeto/24,

publicado em 1991. Esse, por sua vez, deu as bases para a produção do documento-matriz de 1994.

Em 1992, o PBA/78 foi suprimido, sendo as ações profissionais balizadas por outro dispositivo normativo.<sup>76</sup> Este já sinalizava um exercício mais crítico do assistente social na Previdência.

Em 1993, com a publicação do novo código de ética profissional e a Lei nº. 8662/93, que regulamenta a profissão, fortaleceu-se um projeto profissional vinculado a um projeto de transformação da sociedade que apontou para uma direção social anticapitalista, mais justa e democrática.<sup>77</sup>

Podemos perceber que se tratava de novos tempos para o Serviço Social brasileiro; tempos que exigiam mudanças e novas posturas profissionais, uma vez que, por melhor elaborado que fosse o projeto profissional registrado no Código de Ética de 1993, por mais avanços que ele tenha trazido em termos de projeto ético-político, sua materialidade só se tornaria possível se fosse somado à “[...] qualidade da formação profissional, o nível de consciência política e de organização da categoria, o compromisso dos profissionais enquanto cidadãos, e também as condições objetivas que incidem sobre o desempenho profissional” (BONETTI, 2006, p. 208).

Assim, diante da metamorfose que passava o Serviço Social nacional, os profissionais previdenciários somaram esforços na construção de um novo documento norteador do fazer profissional que refletisse o projeto hegemônico da categoria em prol de práticas sociais emancipadoras, com respeito à diversidade e ao fortalecimento da democracia. Este documento foi publicado em 1994, sendo denominado como a Matriz Teórica e Metodológica do Serviço Social no INSS (MTMSS).

---

<sup>76</sup> Ordem de Serviço nº. 147 INSS/DISES- SP, 21/8/1992.

<sup>77</sup> Os princípios defendidos pelo Código de Ética de 1993 já foram inicialmente discutidos no tópico anterior, no entanto, queremos reforça-los, citando-os na íntegra conforme a legislação: defesa da liberdade como valor ético central; defesa dos direitos humanos e recusa do arbítrio e dos preconceitos e discriminação de qualquer natureza; defesa da equidade e da justiça social; ampliação e consolidação da cidadania; defesa do aprofundamento da democracia; garantia do pluralismo com compromisso ao constante aprimoramento profissional favorecendo a qualidade dos serviços prestados; e, opção por um projeto profissional vinculado a um processo de construção de uma nova ordem societária, sem dominação/exploração de classe etnia e gênero.

#### 4.4 MATRIZ TEÓRICO E METODOLÓGICA DO SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA: TECENDO NOVOS CAMINHOS PARA OS ASSISTENTES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIOS

A Matriz Teórica e Metodológica do Serviço Social na Previdência emergiu na década de 1990, após o processo de redemocratização do país, e partiu das inquietações dos profissionais de Serviço Social do INSS em busca de novas diretrizes de trabalho, de um novo modo de pensar a prática profissional que rompesse com a orientação estrutural-funcionalista que referenciava os PBAs. Este documento constituiu-se como um marco na história da profissão na Previdência, à medida que apresentou uma instrumentalidade metodológica apoiada no método crítico dialético.<sup>78</sup> Tal instrumentalidade pretendia definir uma direção política da ação profissional fundamentada pelos princípios democráticos que buscavam recuperar o exercício da cidadania e uma concepção de Previdência Social como direito dos trabalhadores.

No período de publicação da Matriz, o Serviço Social brasileiro enfrentou um conjunto de transformações societárias, com a decadência do fordismo e a ascensão da acumulação flexível do capital. Tal conjuntura aprofundou a pobreza, o desemprego e a precarização do trabalho. Nesse período, viu-se emergir o modelo econômico neoliberal, que trazia em seu bojo a expressão do Estado mínimo nas áreas sociais com a consequente redução/desmantelamento dos direitos sociais conquistados com a Constituição de 1988.

Essa nova conjuntura histórica e política demandou uma maturação profissional que possibilitasse uma postura crítica perante a realidade em suas múltiplas determinações. Maturação essa que foi coroada por esforços coletivos, e, no terreno conflituoso da construção das políticas sociais, permitiu a participação da categoria profissional na elaboração e efetivação das políticas de Seguridade Social, posicionando-se na perspectiva da afirmação e defesa dos direitos sociais como constitutivas da cidadania.

No âmbito da Previdência Social, portanto, a Matriz refletiu a preocupação e afirmação dos assistentes sociais do INSS em defender um modelo de Previdência que valorizasse o seu caráter público, de real universalidade, descentralizado, democrático,

---

<sup>78</sup> Segundo Minayo (2010), o método marxista traz uma abordagem histórica dialética dos fatos e acontecimentos sociais, havendo uma conexão entre todas as dimensões que compõe a totalidade da existência humana. Assim, a perspectiva crítico-dialética aqui sinalizada pauta-se na importância da fundamentação histórica dos fatos sociais, considerando o princípio do conflito e da contradição como algo permanente e que explica o inacabado, o imperfeito e a transformação.

redistributivo, que garantisse a manutenção digna do trabalhador e de sua família, sob o controle dos usuários (BRASIL, 1994). Assim, esse documento implicou na compreensão do espaço profissional como um espaço constituído “[...] pela convergência e interdependência do saber profissional, estatuto legal e legitimidade da população” (BRASIL, 1994, p. 11). A estrutura do documento está dividida em nove itens que transmitem a nova concepção adotada pela categoria profissional. Destes itens, nos deteremos em explicitar cinco deles, uma vez que os demais referem-se a introdução apresentação, glossário e bibliografia.

a) **Fundamentos** – nesse item, é realizado um resgate histórico da política previdenciária do Brasil e da concepção do Serviço Social na previdência. Caracteriza-se as transformações sociais que vêm peculiarizando o desenvolvimento do capitalismo na contemporaneidade, e identifica a profissão como parte da divisão social e técnica do trabalho e produto das relações históricas, sociais, políticas, econômicas e culturais que lhe condicionam e lhe atribuem características específicas, determinando seus limites e possibilidades.

b) **Bases ético legais** - A MTMSS pautou-se no Art.88 da Lei nº8213/91 (já discutido acima), na Lei nº. 8662, de 7/6/93, que regulamenta a profissão e dispõe sobre o exercício profissional, suas competências, suas atribuições privativas e os fóruns que objetivam disciplinar e defender o exercício da profissão, assim como no Código de Ética profissional aprovado em 1993, que define os princípios éticos fundamentais da profissão. Esses documentos revelam o desejo profissional de romper com as práticas tradicionais da profissão, aplicando a esta um direcionamento ético e político comprometido com os interesses da classe trabalhadora e voltado para a efetivação de um projeto societário onde predomine a justiça social e o fortalecimento da democracia.

c) **Objetivos** - Os objetivos apresentados no documento são: implementar a política social previdenciária sob a ótica do direito social e da cidadania, facilitando o acesso da população aos serviços e benefícios previdenciários, e contribuir para a formação de uma consciência coletiva de proteção ao trabalho no âmbito das políticas públicas com participação dos movimentos organizados da sociedade.

**d) Estratégias Gerais** – Trata-se de um conjunto de fundamentos para viabilizar a exequibilidade dos objetivos. As estratégias reconheciam as limitações profissionais, no âmbito da ação interna do trabalho cotidiano, buscando, a partir disso, criar novas possibilidades de ampliação do horizonte de trabalho para além dos muros institucionais.

**e) Metodologia** - A Matriz sugeriu uma proposta de trabalho pautada no método histórico-dialético, no qual os fatos sociais são percebidos como uma síntese de múltiplas determinações históricas, políticas, econômicas e sociais. Assim, esse documento deu diretrizes para a realização de um trabalho que se apropriou de um conhecimento mais totalizante do contexto estrutural e conjuntural do país, bem como da instituição previdenciária e das condições concretas da vida de seus usuários. O novo paradigma teórico-metodológico apresentado na Matriz elencou três ações principais do trabalho do Serviço Social, quais sejam: a *socialização das informações previdenciárias*, para facilitar o acesso dos usuários aos serviços e benefícios previdenciários e tornar a legislação previdenciária mais acessível e compreensível; o *fortalecimento do coletivo*, ação que possibilita a potencialização de grupos de usuários, criando espaços contínuos de discussão conjunta para fomentar a consciência coletiva quanto à política previdenciária; e a *assessoria*, trabalho coletivo com um viés técnico e sistemático voltado para a instrumentalização de entidades sociais e profissionais que trabalham com o mesmo público da Previdência Social. Ressaltamos, ainda, que o desenvolvimento dos procedimentos metodológicos exigia utilização de “[...] instrumentos e técnicas vinculados a uma concepção teórica que lhe dá [desse] direção, intencionalidade (contrária à neutralidade), constituindo-se como fundamentais a viabilização das estratégias propostas” (BRASIL, 1994, p. 17). Entre esses instrumentos e técnicas destacam-se: o parecer social, os recursos materiais e a pesquisa social.

Como podemos perceber, a MTMSS representou um grande marco para o Serviço Social previdenciário, reordenou o fazer profissional e trouxe uma perspectiva crítica-dialética a prática cotidiana. Uma nova prática, uma nova metodologia, um novo olhar estava sendo construído para os Assistentes Sociais. Todavia, estando na contramão do momento político que atravessava o país, sofreu profundamente os

rebatimentos da efetivação das reformas neoliberais na Previdência Social, e as tentativas de sua usurpação foram múltiplas, chegando a torná-la obsoleta frente a administração que a negava.

Esse documento foi fortemente atacado com a ascensão da política neoliberal no país, em especial a partir de 1995, com o governo de FHC, uma vez que, tendo como objetivo a universalização da política sob a ótica da cidadania, buscava estratégias para ampliar o número de segurados, facilitando o acesso desses aos serviços e benefícios previdenciários. Assim, enquanto o objetivo do Serviço Social registrado na Matriz era fortalecer a previdência como direito social, a tendência da política adotada no país era o desmonte dos direitos sociais com a burocratização da Previdência Social, ao prevalecer a lógica restrita do seguro e ao tentar introduzir um sistema de financiamento, abrindo espaço para a Previdência Complementar Privada.<sup>79</sup>

Esse tensionamento entre os objetivos profissionais e estatais/institucionais causaram perdas significativas aos assistentes sociais. Como exemplo disso tivemos a MP nº. 1.729/98, especificamente em seu art. 22, alínea b, inciso III do artigo 18, da Lei nº. 8.213/91 em que se eliminava o Serviço Social da Previdência, assim como suas competências expressas no art. 88 da referida Lei.

Diante de tamanho atentado contra a profissão, houve um conjunto de iniciativas efetivadas pelos profissionais de Serviço Social do INSS, pelos movimentos sociais e pelos usuários na tentativa de juntar esforços para reverter tal medida. Essa empreitada contou com o apoio irrestrito da gestão que estava à frente da DSS<sup>80</sup> à época, do CFESS, além de contar com a anuência de alguns parlamentares que, contrários à medida, defendiam sua reversão. Após intensa negociação, a medida foi suspensa, porém o exercício profissional do assistente social no INSS tornou-se esvaziado, com sua competência alterada pelo Art.161 do Decreto Presidencial nº. 3.048/99.

Art. 161. O serviço social constitui atividade auxiliar do seguro social e visa prestar ao beneficiário orientação e apoio no que concerne à solução dos problemas pessoais e familiares e à melhoria da sua inter-relação com a previdência social, para a solução de questões referentes a benefícios, bem

---

<sup>79</sup> A reforma de 1998 abre espaço para a mercantilização da Previdência por meio de fundos privados de pensões. Isso encontra suporte em modificações do mundo do trabalho que facilitam a flexibilização da Previdência no cenário globalizado (CARTAXO, 2003).

<sup>80</sup> Setor responsável pelo direcionamento nacional das ações do Serviço Social na Previdência.



como, quando necessário, à obtenção de outros recursos sociais da comunidade (BRASIL, 1999).

Conforme artigo supramencionado, o Serviço Social passou da condição de “prestação de serviços previdenciários” para “atividade auxiliar” ao seguro. Essa mudança levou à perda de importância do exercício profissional no interior da política previdenciária, afetando suas dimensões teórico-metodológicas e técnico-operativas, bem como as próprias condições do assistente social como trabalhador social. Outras consequências dessa medida foram: a exclusão administrativa do Serviço Social do organograma do INSS, nulificando seus cargos de chefia em nível de direção nacional e estadual, nas instâncias das superintendências; a extinção do parecer social pelo Decreto nº. 3.668/2000; e a suspensão da verba do recurso material.<sup>81</sup>

É importante salientar que, durante todo esse movimento de desmonte do Serviço Social na Previdência, o CFESS acompanhou e tomou as medidas políticas e jurídicas possíveis e necessárias para diminuir os danos ao exercício profissional, defendendo sua importância e legitimidade dentro do INSS, principalmente como instrumento de defesa dos direitos previdenciários dos usuários. Apesar das perdas, em fevereiro de 2002 foi publicada a Portaria/MPAS nº. 2721, que, com base na Lei nº. 8662/93, retomou as competências e atribuições privativas do cargo de assistente social e a sua lotação no quadro geral de pessoal do INSS.

Já no final de 2002, após as eleições presidenciais e a vitória do candidato do PT, o próprio CFESS, articulado com profissionais do INSS, iniciou diálogos com integrantes da equipe de transição do Partido dos Trabalhadores. O objetivo de tal aproximação seria fortalecer as parcerias, já que muitos profissionais do Serviço Social tinham alguma ligação política com o partido; sensibilizar aqueles sobre a importância do trabalho do Assistente Social no INSS; e denunciar a situação dos profissionais previdenciários com a política neoliberal do governo de FHC. Eram tempos de esperança, onde se via no governo recém-eleito a possibilidade de reerguer administrativamente a profissão.

---

<sup>81</sup> O Parecer Social era um instrumento técnico-operativo do assistente social amplamente utilizado no INSS, contribuindo para o reconhecimento do direito à pensão, principalmente nos casos da precariedade de provas materiais para comprovação de união estável e dependência econômica. O recurso material era destinado a assistir usuários que dele necessitavam para despesas com: transporte, documentação e casos emergências de riscos sociais, tais como: demora no pagamento de benefícios e outras situações emergenciais.

Os esforços empreendidos pela categoria resultaram em conquistas que garantiram a permanência e ampliação da profissão no instituto. A primeira conquista foi a reinserção do Serviço Social na instância de Direção Nacional. Uma profissional do quadro efetivo foi nomeada para assumir o cargo em comissão de chefe na DSS<sup>82</sup>. Depois disso, foi possível reestruturar as representações nas superintendências e gerências, bem como retomar grupos de trabalho que dessem margem à discussão e à elaboração de novas estratégias para pôr em prática as diretrizes propostas na Matriz.

Assim, o período da primeira gestão do PT na presidência (2003 a 2006), ficou assinalado na história da profissão como de luta pela retomada do Serviço Social previdenciário. À vista disso, uma das pautas de reivindicação foi a realização de concurso público para o cargo de assistente social para preenchimento de mil vagas, *a priori*. À época (2004), segundo levantamento da DSS, contava-se no quadro de servidores do Instituto um quantitativo de 478 profissionais e somava-se um déficit de aproximadamente três mil profissionais para que fosse suprida toda a carência.

A solicitação de concurso foi endossada com a inclusão da avaliação social como parte integrante da avaliação de deficientes ao benefício de prestação continuada – BPC/LOAS, através do Decreto nº. 6214/2007.

Ressaltamos que o BPC/LOAS, mesmo sendo um benefício do âmbito da política de Assistência Social, vinha utilizando-se da estrutura administrativa e da perícia médica do INSS para avaliação da incapacidade dos requerentes desde 1997. E que a inclusão da avaliação social nesse processo avaliativo resultou de um longo tensionamento entre o Estado e os atores que lutavam por critérios mais inclusivos de acesso ao BPC/LOAS, uma vez que, os critérios até então utilizados pela perícia médica para a avaliação da incapacidade restringia-se ao diagnóstico da doença, não definindo parâmetros avaliativos (o que deixava alta a margem de subjetividade para os peritos) e desconsiderando os fatores ambientais, sociais e familiares que interferem na vida do requerente.

Desta forma, o decreto nº6214/2007, fruto de um progresso na legislação<sup>83</sup>, veio dá respostas a demanda das pessoas com deficiência que exigiam critérios de

---

<sup>82</sup> A assistente social Ermelinda Christiane Anunciação de Paula, através da portaria/INSS, de 23/05/03.

<sup>83</sup> É notado que a legislação foi evoluindo progressivamente ao longo da década de 1990 e 2000, e aqui damos destaque a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência ratificada em 2008 pela Organização das Nações Unidas (ONU), no qual instituiu um novo marco par as políticas sociais destinadas as pessoas com deficiência. Todavia, não é objetivo desse trabalho esmiuçar os determinantes sociais, políticos e legais que deram base a inclusão da avaliação social no processo de reconhecimento do BPC. Quanto a este tema sugerimos a leitura de Nogueira (2015). Nosso interesse é apontar a

acesso ao benefício mais claros e justos. Para isso, esta normativa regulou o benefício a partir de uma concepção de incapacidade com base nos princípios da Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde (CIF). O novo modelo incorporou uma abordagem multidimensional da funcionalidade, da incapacidade e da saúde, considerando além das deficiências nas funções e estruturas do corpo, os fatores contextuais, a acessibilidade e a participação das pessoas na sociedade.

Assim, tendo como subsídio a CIF o decreto em epígrafe estabeleceu que a avaliação seria composta por perícia médica e avaliação social, realizadas respectivamente por perícia médica e serviço social do INSS, sendo que a avaliação médica consideraria as deficiências nas funções e estruturas do corpo; a avaliação social os fatores ambientais, sociais e pessoais; e ambas consideraram a limitação do desempenho de atividades e a restrição da participação social, de acordo com suas especificidades (NOGUEIRA, 2015). Vejamos o artigo:

Art. 16. A concessão do benefício à pessoa com deficiência ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, com base nos princípios da Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde - CIF, estabelecida pela Resolução da Organização Mundial da Saúde no 54.21, aprovada pela 54ª Assembleia Mundial da Saúde, em 22 de maio de 2001.

§ 1º A avaliação da deficiência e do grau de incapacidade será composta de avaliação médica e social.

§ 2º A avaliação médica da deficiência e do grau de incapacidade considerará as deficiências nas funções e nas estruturas do corpo, e a avaliação social considerará os fatores ambientais, sociais e pessoais, e ambas considerarão a limitação do desempenho de atividades e a restrição da participação social, segundo suas especificidades.

§ 3º As avaliações de que trata o § 1º deste artigo serão realizadas, respectivamente, pela perícia médica e pelo serviço social do INSS, por meio de instrumentos desenvolvidos especificamente para este fim.

Portanto, a partir da inclusão da avaliação social como um dos critérios de acesso aos BPC/LOAS, em janeiro de 2009, no segundo mandato do PT, foi atendida a solicitação da categoria para a realização de concurso nacional que ofereceu 900 vagas para assistentes sociais, com a exigência de nomeação imediata. De fato, esse crescimento no quadro profissional foi uma grande vitória para um serviço que passara por um agressivo processo de desmonte, sofrendo tentativas de extinção e perdendo importância a partir da redefinição de suas competências e do esvaziamento de suas funções.

---

importância dessa medida, inclusão da avaliação social, para a ampliação do quadro de assistentes sociais do INSS.

Desta forma, a gestão do PT contribuiu para a ampliação de uma profissão histórica no interior da política previdenciária, ao realizar o concurso público, todavia, quando continuamos a análise dos fatos, percebemos que essa mesma gestão não estimulou os mecanismos democráticos de organização coletiva no interior da categoria e potencializou o florescimento de projetos profissionais heterogêneos e conflitantes no corpo profissional. Isto é, mesmo com a renovação e o aumento do número de assistente sociais no INSS, não houve fortalecimento e nem homogeneidade do coletivo de assistentes sociais em concretizar, através de ações e projetos de intervenção, a proposta apresentada na Matriz (MOREIRA, 2012).

Em 22 de outubro de 2009, poucos meses após a nomeação de 866<sup>84</sup> Assistentes Sociais aprovados no concurso público, a assistente social Ermelinda C. Anunciação de Paula foi exonerada da chefia da DSS. Ressaltamos que Ermelinda participou ativamente do processo de reestruturação do Serviço Social na Previdência Social, que culminou na realização do concurso público no ano de 2008. Participou, também, da implantação do novo modelo de avaliação da pessoa com deficiência para acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), juntamente com gestores do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), defendendo os interesses dos usuários em diversas conferências e fóruns, logo, era considerada uma profissional aguerrida, que defendia uma Previdência Social universalizada e como direito de todos os trabalhadores. À época, sua exoneração representou uma ação antidemocrática por parte da Presidência do INSS. Tal ação retirou da categoria o direito de eleger seus próprios representantes na direção nacional, sendo a chefia da DSS ocupada por nova representante, componente do coletivo de assistentes sociais, recém-ingressa na Previdência Social. Da mesma forma que Ermelinda, algumas representantes regionais também foram substituídas sob a justificativa de não atenderem às atuais “exigências institucionais”. Vejamos um trecho de uma das manifestações do CFESS reconhecendo o bom trabalho desenvolvido por Ermelinda.

NOTA DE RECONHECIMENTO AO TRABALHO DE ERMELINDA C.  
ANUNCIAÇÃO DE PAULA

O CFESS – Conselho Federal de Serviço Social - manifesta seu reconhecimento à Ermelinda C. Anunciação de Paula pelo seu trabalho desenvolvido à frente da Divisão de Serviço Social do INSS. A assistente social foi exonerada da chefia no dia 21/10/2009. [...] Ermelinda participou

---

<sup>84</sup> A primeira chamada não chegou a preencher todas as 900 vagas, devido a desistência de alguns aprovados.

ativamente do processo de reestruturação do Serviço Social na Previdência Social, que culminou com a realização do concurso público, no ano de 2008. Participou também de todo o processo da implantação da avaliação social, compondo o novo modelo de avaliação da pessoa com deficiência para acesso ao BPC, juntamente com gestores do MDS, atendendo ao pleito da sociedade e dos usuários em diversas conferências e fóruns. Seu empenho e compromisso na defesa dos direitos dos usuários são reconhecidos no âmbito da categoria e por este Conselho, e ficarão registrados na luta pela concretização dos direitos sociais na previdência social e assistência social (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2009).

Como podemos notar, os acontecimentos ocorridos após 2003 continuaram demonstrando o desejo da instituição em superar a MTMSS (fortemente atacado no governo de FHC), impondo ao Serviço Social um novo modelo de trabalho mais “harmonizado” com os interesses institucionais, um modelo com uma abordagem cada vez mais tecnicista e voltada para uma proposta de previdência social com forte caráter de seguro.

Em 2009, quando se ampliou o quantitativo profissional, essa realidade não mudou. Foram várias as investidas institucionais no sentido de não priorizar as ações profissionais necessárias à concretização do Serviço Social enquanto direito. Como exemplo disso, podemos citar a tentativa de fragilizar a autonomia técnica ao atribuir aos profissionais que ingressaram no concurso de 2009 a nomenclatura institucional de *analista* do Seguro Social e não exigir como documento comprobatório para assumir o cargo o registro nos conselhos regionais de Serviço Social (CRESS), alegando que o concurso tratava-se da admissão de analistas, e não de assistentes sociais, mesmo tratando-se de cargo com competências e atribuições específicas do assistente social, conforme descrição do edital.

Para resolver esse problema, o CFESS emitiu documento solicitando que todas as gerências e superintendências exigissem a apresentação do registro no CRESS no ato de nomeação dos profissionais, bem como reforçou a importância e necessidade da identificação desse registro em toda a documentação assinada pelos assistentes sociais, de forma a garantir ao usuário e à instituição a prestação dos serviços com qualidade profissional, conforme estabelece nosso Código de Ética.

Outro ataque contra a autonomia técnica do assistente social foi a tentativa de impor ao Serviço Social atividades administrativas – como habilitar benefício<sup>85</sup> –, o

---

<sup>85</sup> Foram emitidos dois memorandos: o de n.º 72/2009, da Gerência Executiva do INSS em Juazeiro (BA), de 29.12.2009, e o memorando circular n.º 02/INSS, da Gerência Executiva do INSS em Petrolina (PE), de 19 de outubro de 2009. Estes determinaram a realização de habilitação de benefícios pelos assistentes

que é considerado desvio de função para o CFESS<sup>86</sup>, e redirecionar os assistentes sociais para a realização de atividades no serviço de Reabilitação Profissional, onde profissionais de várias categorias diferenciadas – Fisioterapia, Terapia Ocupacional, Enfermagem, Serviço Social – realizam as mesmas atividades, descaracterizando a identificação do profissional sob denominações gerais (orientador profissional).<sup>87</sup>

Mais pontos prejudiciais ao processo de trabalho do assistente social no INSS na gestão do PT impactam negativamente a jornada e as condições do trabalho realizado. Segundo nota lançada pelo CFESS, após a recepção de várias denúncias, muitas agências não dispunham das condições materiais e técnicas compatíveis com o atendimento de qualidade, com a preservação do sigilo profissional e assegurando a relação ética, de respeito e confiança entre profissional e usuário. As denúncias versavam sobre profissionais que atendiam nos guichês, balcões e outros espaços não apropriados ao atendimento ético e respeitoso ao usuário. Além disso, o volume excessivo de trabalho e a quantidade insuficiente de profissionais para atender à demanda interferiam na qualidade do trabalho oferecido à população.

Acerca das condições éticas e técnicas e do quantitativo profissional, o CFESS empreendeu esforços tanto no sentido de garantir um espaço adequado ao desenvolvimento do trabalho dos assistentes sociais como de nomear mais 50% dos candidatos aprovados nesse concurso, conforme admitia a Portaria 450 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). As nomeações ocorreram até 2013 quando terminou o prazo de validade do concurso.

Assim, percebemos que a gestão petista não dispensou a luta para o Serviço Social do INSS; ao contrário, demarcou um palco no qual se instalou um campo de disputas sitiado por projetos profissionais e societários distintos.

Internamente, no interior da profissão, materializou-se um jogo de relações de poder no qual ora a atividade profissional foi orientada por projetos coletivos, ora por projetos individuais, gerando conflitos e disputas internas.

---

sociais. A denúncia foi apresentada por um documento coletivo, elaborado por assistentes sociais, ao Conselho Federal de Serviço Social (CFESS).

<sup>86</sup> Parecer Jurídico do CFESS nº. 12/2010.

<sup>87</sup> Quanto à participação do assistente social na Reabilitação Profissional, é importante salientar que este é um espaço laboral historicamente legitimado e ocupado pela profissão, apresentando-se como um campo fecundo de possibilidades para o exercício profissional, uma vez que compreendemos a Reabilitação como “[...] o resultado de um processo holístico, dialético, onde o biológico, o psicológico e o social estão imbricados” (SCARANELLO, 2006 p. 60), sendo o trabalho do assistente social fundamental para contribuir no reconhecimento do direito do segurado, percebendo-o como um ser histórico, social e político.

Ficou evidente que o projeto profissional hegemônico registrado no Código de Ética e no documento-Matriz nunca seria exclusivo, pois o corpo profissional é um universo heterogêneo, composto por indivíduos diferentes que, ao se relacionarem, constroem uma unidade não homogênea, um campo de tensão e disputa de ideias (PAULO NETTO, 1999). Tais projetos profissionais estão intimamente ligados à estrutura societária e à dimensão política da gestão do Estado, que, no caso específico, se apresentou até então contraditória, disposta a conciliar projetos inconciliáveis entre o capital e o trabalho, usando para isso o recurso de dissolver a auto-organização de classe sob a retórica da democracia liberal.

Na sequência, iremos continuar analisando o processo de trabalho do Serviço Social do INSS, tendo como referencial o Manual Técnico publicado em 2012 que se afirma uma atualização da Matriz.

#### 4.5 MANUAL TÉCNICO DO SERVIÇO SOCIAL NO INSS: REDISCUTINDO AS ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DO ASSISTENTE SOCIAL DO INSS

Em 2007, no sentido de discutir as atividades profissionais consubstanciadas na Matriz, foi criado um grupo de trabalho<sup>88</sup> composto por representantes do Ministério da Previdência Social (MPS), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Esse grupo tinha como objetivo discutir as atribuições e competências dos assistentes sociais e do Serviço Social no âmbito da Previdência Social. Cessou suas atividades durante o período de 2008 a 2009, quando os profissionais estavam direcionando suas forças para a garantia do concurso público e nomeação dos aprovados. Em 2010, voltou à ativa com nova formação, mas mantendo representantes dos mesmos órgãos acima citados. O resultado desse GT foi a publicação, em 2012, do Manual Técnico do Serviço Social.

O Manual surge numa conjuntura institucional na qual a profissão apresenta uma reestruturação de seu quadro profissional e tem espaço de atuação conquistado na atividade-fim do reconhecimento do direito, ao participar do processo de avaliação do benefício de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Esta inserção na atividade-fim acarretou uma grande mudança no processo de trabalho do assistente social, uma vez que com tal participação, o profissional passou a compor as

---

<sup>88</sup> Portaria conjunta nº1, de 28 de março de 2007.

metas institucionais, diferenciando-se da condição anterior, quando direcionava suas atividades principalmente para a socialização das informações previdenciárias e assistenciais sem participar propriamente do processo de reconhecimento do direito e sendo comparado por alguns setores institucionais a um mero orientador de informações.

Além disso, não podemos deixar de considerar a notoriedade conquistada pela representatividade quantitativa de servidores (assistentes sociais e analistas do seguro social com formação em Serviço Social) - a maior categoria em termos numéricos, perdendo apenas para a Perícia Médica - e por sua presença em praticamente todas as agências da previdência social, demonstrando uma considerável conquista do espaço organizacional previdenciário por parte da categoria e uma abertura da gestão do Estado para o trabalho do Serviço Social na Previdência.

Logo na apresentação, o Manual revela ter sido uma construção interministerial, uma vez que contou com diversos profissionais ligados às políticas de Assistência e Previdência Social, bem como aos conselhos representativos da categoria, reafirmando a preocupação em apresentar uma proposta de atuação profissional qualificada e de uma abrangência que ia para além dos muros institucionais. Utilizou-se da fundamentação teórica e normativa registrada na Matriz, sendo considerada uma versão atualizada desse documento.

Em seu bojo, o Manual situa o Serviço Social na estrutura organizativa do INSS, alocando-o como uma das áreas técnicas estruturais da Diretoria de Saúde do Trabalhador (DIRSAT), juntamente com a Reabilitação Profissional e a Perícia Médica. Definiu as ações profissionais a serem desenvolvidas e estabeleceu os procedimentos técnicos necessários à sua realização, bem como deixa patente as metas físicas e orçamentárias utilizadas nas ações referentes ao trabalho dos assistentes sociais.

O Manual apresentou, passo a passo, as ações e rotinas de trabalho do Serviço Social nas distintas escalas hierárquicas institucionais, a começar pela Divisão de Serviço Social (DSS), seguindo para a atuação dos assistentes sociais nas Superintendências Regionais e gerências executivas através do trabalho das representações técnicas e, chegando à execução na ponta, pelo trabalho das assistentes sociais nas Agências da Previdência Social (APS). Reafirmou como principais instrumentos técnicos o Parecer Social, a Pesquisa Social, a Avaliação Social e o estudo exploratório dos recursos sociais, apontando para a importância do embasamento



teórico-metodológico como um dos requisitos fundamentais da prática profissional qualificada.

Em todo o corpo do documento, percebemos a preocupação da equipe responsável por sua elaboração em resgatar as ações e procedimentos da Matriz, assim como as competências do Serviço Social expressas no art. 88 da Lei nº. 8213/91 e no Código de Ética profissional. Tal preocupação denota, dentre outros aspectos, a atualização do documento Matriz, mesmo após quase vinte anos de sua publicação, à época da publicação do Manual (2012), e a necessidade de estar rediscutindo continuamente o papel do Serviço Social na Previdência Social com a categoria e com os demais setores do INSS para que este, diante de conjunturas tão avessas aos direitos sociais, não destoe seus objetivos da defesa dos direitos dos trabalhadores.

Outro ponto fulcral apresentado no Manual é a normatização do trabalho do Serviço Social como técnico nas Procuradorias Federais Especializadas (PFE/INSS). As PFE/INSS são responsáveis em promover a defesa do INSS diante de ação implantada contra a instituição por ato denegatório; para isso podem se utilizar de todos os recursos/serviços institucionais, inclusive o Serviço Social. “Cabe ao assistente social atuar como assistente técnico em ações judiciais, quando indicado pela chefia do SST. Nesse sentido, os assistentes sociais poderão ser solicitados a intervir tecnicamente nas ações judiciais” (MANUAL, 2012, p. 33).

Nesse caso, a intervenção técnica do Assistente Social consiste na análise, pronunciamento e emissão de parecer técnico fundamentado sobre os laudos sociais emitidos pelos assistentes sociais (peritos sociais) nomeados para o caso. O Manual ressalta a importância de o assistente social (assistente técnico) respaldar sua atuação nas PFE/INSS no Código de Ética Profissional, tendo como garantia autonomia na escolha das técnicas a serem empregadas (realização de visitas técnicas, entrevistas, entre outras) e o dever do sigilo profissional.

Outra forma de atuação do Serviço Social junto à PFE/INSS se dá por meio da emissão de parecer social. Nesse caso, o manual orienta que o profissional prime pelos conhecimentos, terminologias e técnicas do exercício profissional, tendo resguardados os direitos e deveres da categoria.

É importante ressaltar que a padronização de procedimentos e a uniformização de entendimentos acerca do trabalho do Serviço Social nas PFE/INSS demonstrou uma preocupação com a autonomia profissional, uma vez que o técnico

passaria a ter o respaldo da categoria ao exigir as condições adequadas ao exercício de suas atribuições.

Desta forma, o Manual Técnico do Serviço Social tornou-se um ganho para categoria, no sentido de conseguir compilar em um único volume toda a normatização referente ao trabalho do assistente social na Previdência, facilitando a consulta e divulgação da mesma no âmbito intra e extra institucional.

Quando comparado à Matriz, todavia, o Manual Técnico apresenta algumas diferenças/novidades que merecem ser citadas. Primeiramente, vamos tratar da forma como foi elaborado e compilado o volume.

O Manual Técnico, como citado acima, foi embasado nos documentos já existentes no Serviço Social, todavia resultou do trabalho de um grupo interministerial muito reduzido, que sofreu alterações ao longo do processo de construção. Além disso, durante a elaboração do mesmo, não houve uma participação ampla dos assistentes sociais do INSS, perdendo a riqueza de discussões coletivas que poderiam ter suscitado momentos ricos de construção do conhecimento e fomentação do potencial crítico do grupo. Já a Matriz, como visto, resultou do Projeto 24, que provocou uma discussão ampla no interior da categoria. Acreditamos que este diferencial influenciou na proposição do objetivo do volume. Vejamos os objetivos apresentados em ambos os documentos.

Logo nas primeiras páginas do Manual Técnico é apresentado seu objetivo:

[...] dá subsídios aos assistentes sociais no exercício de suas atribuições no Serviço Social do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, especialmente no cumprimento das normas internas institucionais e das diretrizes da Diretoria de Saúde do Trabalhador e da Divisão do Serviço Social. (MANUAL, 2012, p. 6).

Agora vejamos os objetivos propostos no documento Matriz de 1994:

- Implementar a Política Social Previdenciária sob a ótica do direito social e da cidadania contribuindo para viabilizar o acesso aos benefícios e serviços previdenciários e garantir as demandas e reivindicações da população;
- contribuir para a formação de uma consciência coletiva de proteção ao trabalho no âmbito da Previdência Pública em articulação com os movimentos organizados da sociedade (1994, p. 13).

Percebemos que a ênfase do objetivo proposto pelo Manual é o de auxiliar os assistentes sociais para o cumprimento das normas internas, deixando claro o papel do Serviço Social enquanto subsidiário aos interesses institucionais e dando a impressão de que os interesses profissionais estão sempre em sintonia com os institucionais, razão historicamente comprovada como não verdadeira. Já na Matriz, temos uma inclinação do trabalho voltado à garantia dos direitos da população demandante do Serviço Social, implementando um trabalho no intuito de fomentar uma consciência crítica e coletiva de proteção ao trabalho no âmbito da previdência pública. Isto é, enquanto no Manual temos a objetivação de cumprir normas internas, na Matriz, nosso olhar está voltado para o usuário, facilitando o acesso aos seus direitos perante a previdência.

É importante salientar que a Matriz não posiciona o Serviço Social contra a instituição, defendendo uma subversão permanente e inconsequente, mas coloca a profissão intermitentemente a favor da ampliação dos direitos dos trabalhadores e do lado da instituição quando esta, também, se posiciona pela defesa desses direitos.

Reconhecemos os ganhos positivos trazidos pelo Manual Técnico do Serviço Social. Todavia, na nossa avaliação, o objetivo apresentado pelo volume sinaliza uma questão ampla, complexa e de difícil solução encontrada no Serviço Social previdenciário – a substituição do método crítico-dialético por metodologias com tendências pautadas no atendimento a burocracia institucional. Trata-se do abandono da teoria social crítica de viés marxista, que deu margem a uma melhor interpretação da inserção sócio ocupacional do assistente social na previdência a partir de meados da década de 1990, por tipos de intervenção com viés conservador que não alcançam as diversas contradições propostas na política de previdência, reduzindo sua abordagem ao reconhecimento de benefícios (assistenciais e previdenciários), sem realizar os devidos nexos com as deformações do mundo do trabalho e as usurpações dos direitos sociais na sociedade capitalista.

Essa mudança na abordagem se reflete nas respostas profissionais, à medida que estas são constituídas a partir das teorias que mobilizamos e dos instrumentos que usamos no atendimento. Assim, vemos, no nosso cotidiano laboral, que os princípios da Matriz, mesmo reescritos no manual, estão cada vez menos citados/usados nas discussões e projetos de intervenção do Serviço Social. As demandas institucionais se sobrepõem às necessidades da população usuária, organizando rotinas de trabalho em função das exigências burocráticas e do atendimento as metas definidas pela gestão

gerencialista, o que reduz a autonomia profissional aos interesses da instituição empregadora.

Um exemplo disso são os espaços das reuniões técnicas, que deixam de ser espaços de discussão crítica sobre temas consoantes ao processo de trabalho, a instituição e a conjuntura política, espaços capazes de propiciar a suspensão do cotidiano e levar os profissionais a novas mediações, para se tornarem momentos de repasses de informes com pautas rígidas e discussões diminutas, reforçando uma propensão profissional ao tecnicismo em desfavor de uma defesa de uma seguridade social ampla, universal e como direito dos trabalhadores. Outro exemplo seria a proliferação de profissionais apurados na legislação e nas rotinas de trabalho, dominando a operação dos vários sistemas em uso, mas, incapazes de se sensibilizar, por exemplo, com a importância da luta de classes no reconhecimento do direito dos trabalhadores. A greve de 2015, movimento paredista nacional que defendeu uma pauta de melhoria das condições de trabalho de todos os servidores do INSS, contabilizou uma abstenção dos assistentes sociais da GEXFOR de aproximadamente 50%, surpreendendo, até mesmo, os servidores administrativos que contabilizaram uma adesão de 80% nessa mesma gerência.

Além dos exemplos apontados acima que demonstram o desgaste da materialidade do método crítico dialético proposto na MTMSS e impactam sobre a competência ético-política da profissão, não podemos esquecer dos elementos externos ao processo de trabalho, mas que, também, compõe nosso arcabouço ético e moral. Aqui nos referimos a forte inclinação religiosa nos grupos de assistentes sociais do INSS. Percebemos, com frequência, o trânsito de conteúdos religiosos, bem como de autoajuda, nos diálogos virtuais e presenciais dos profissionais. Ressaltamos, no entanto, que neste espaço não pretendemos fazer uma crítica ao aspecto religioso na esfera individual, no entanto, apontamos o risco desses elementos se sobreporem e resvalarem o atendimento ao usuário, resgatando um tipo de atuação profissional proposta nos PBA's, e superada com a MTMSS, onde os objetivos profissionais entram em sintonia com os objetivos institucionais, sendo a ação do assistente social voltada a humanização da máquina burocrática e a harmonização da clientela ao sistema capitalista que explora sua força de trabalho e usurpa seus direitos.

Vivemos novos tempos, com recomposição do quadro de servidores por profissionais jovens e instrumentalmente bem preparados, mas com novos desafios que pedem um processo permanente de reflexão e crítica sobre a nossa prática profissional

para não sermos engolidos pelo forte ranço conservador que paira no cotidiano de trabalho.

Acreditamos na ideia de que a ideologia conservadora se esconde nas entrelinhas. Um lastro conservador presidiu historicamente a cultura profissional e hoje “[...] se metamorfoseia, adquirindo novas roupagens, mas preservando-se, no essencial, na leitura da sociedade capitalista, plena de derivações prático-políticas” (IAMAMOTO, 2011, p. 234), portanto, cabe-nos a vigilância contínua e a capacidade de crescermos na crítica, entendendo sempre que o Serviço Social está imerso nas relações contraditórias da sociedade capitalista e orbitando entre os interesses do capital, que ora representado pelo Estado, ora pelos trabalhadores.

O propósito do próximo capítulo é estabelecer as conexões acerca do trabalho do Serviço social da GEXFOR frente às mudanças na política previdenciária ocorridas durante a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT). Para isso, pretendemos fazer análise da pesquisa direta através do uso dos questionários com os assistentes sociais lotados na GEXFOR, iniciando uma viagem de retorno ao panorama macroscópico, com suas múltiplas relações e determinações, das particularidades dessa especialização do trabalho.

## **5 AS PARTICULARIDADES DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA NO GOVERNO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES E O TRABALHO DO SERVIÇO SOCIAL DA GEXFOR: ADENTRANDO NO COTIDIANO PROFISSIONAL**

Nesse capítulo, pretendemos realizar as articulações entre a teoria estudada e os resultados encontrados após a aplicação da pesquisa de campo. Assim, para facilitar a exposição e compreensão dos dados apresentados, subdividimos o capítulo em quatro partes, que correspondem às subdivisões presentes no próprio instrumental de pesquisa.

Iniciaremos apresentando o perfil dos profissionais do Serviço Social em atividade na GEXFOR que participaram da pesquisa, isto é, demonstraremos as características gerais de 17 profissionais que devolveram o questionário respondido na íntegra<sup>89</sup>, representando 42,5% do universo pesquisado. Para tanto, consideramos sexo, existência de filhos, estado civil, faixa etária, renda familiar, titulação, tempo de trabalho na previdência e participação política.

Após a apresentação do perfil, tratamos de questões mais específicas ao processo de trabalho do assistente social na GEXFOR, sinalizando para as condições objetivas (éticas, técnicas e físicas) e subjetivas (relações com demais servidores do instituto) que contornam o cotidiano profissional e influenciam na autonomia do assistente social. Ademais, investigamos a contribuição do trabalho do Serviço Social para facilitar o acesso aos direitos previdenciários e assistenciais e, por último, exploramos a reconfiguração da proteção social nas gestões petistas e suas implicações no Serviço Social na Previdência.

### **5.1 PERFIL GERAL DOS ASSISTENTES SOCIAIS DA GERÊNCIA FORTALEZA - GEXFOR**

Antes propriamente de apresentarmos o perfil geral do grupo de profissionais do Serviço Social na GEXFOR, vamos expor, em algumas linhas, sobre a própria gerência, para entendemos melhor o campo de pesquisa que está sendo abordado.

O INSS é uma autarquia federal especializada, criada em 1990. Atualmente é vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. É responsável pela

---

<sup>89</sup> Como nem todos os profissionais quiseram participar da pesquisa, não houve a possibilidade de construir um perfil geral dos assistentes sociais da GEXFOR. Além dos 17 participantes citados, mais 8 profissionais responderam apenas a parte do questionário referente ao perfil geral, todavia, devido ao rigor metodológico, não iremos aproveitar esses dados neste trabalho.

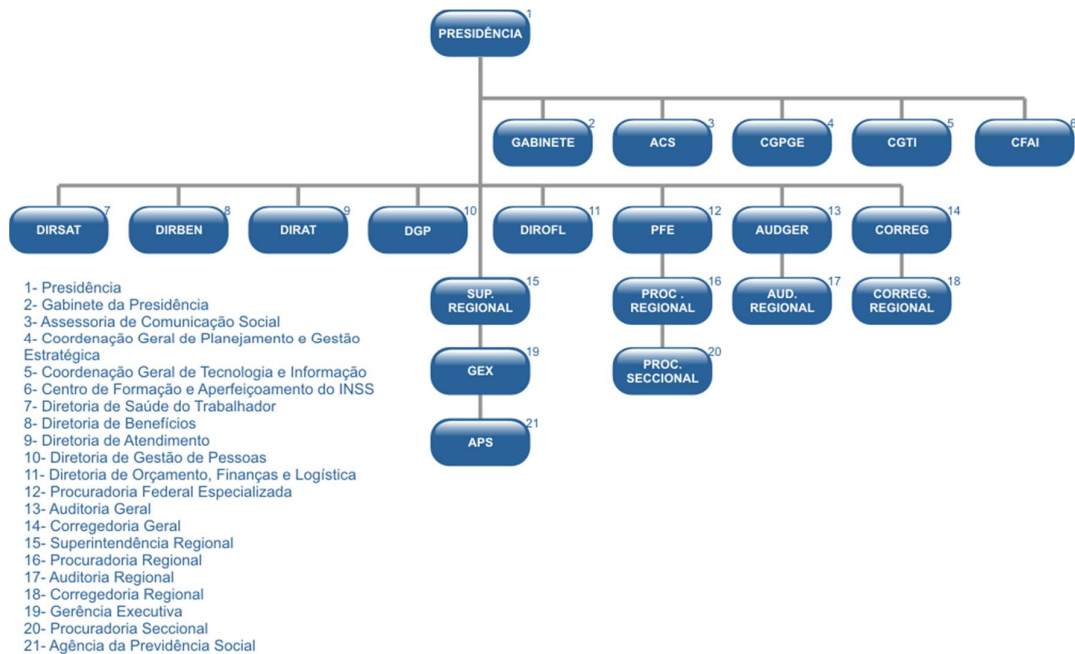
operacionalização do reconhecimento dos direitos da clientela do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), apresentando uma estrutura administrativa que conta com mais de 40.000 servidores ativos.

Conforme organograma abaixo, sua estrutura é organizada em escala hierarquizada onde existe uma Presidência, Coordenações Gerais, Diretorias Gerais, uma Procuradoria Federal Especializada (PFE), uma Auditoria Geral e uma Corregedoria Geral. Estas instâncias superiores são responsáveis pela tomada das principais decisões da autarquia, sejam estas de caráter político ou administrativo.

Abaixo dos setores superiores identificados, temos as superintendências regionais, que são em número de cinco, uma para cada região do País. As superintendências são responsáveis por supervisionar toda a rede de atendimento da sua respectiva região, incluindo as gerências e agências.

Imediatamente abaixo das superintendências estão as Gerências Executivas –as GEXs. Estas são as sedes locais do INSS. Tratam-se de estruturas administrativas que gerenciam o atendimento das agências, criando uma rede que favorece a comunicação entre as várias unidades de atendimento. Assim, a rede de atendimento à população é altamente capilarizada, contando com cerca de 1600 Agências da Previdência Social (APSs) espalhadas por todo o Brasil. Além disso, o atendimento à população é composto por agência eletrônica, Prevcidade, Prevbarco e Prevmóvel. Vejamos organograma:

**Figura 1 – Organograma institucional**



Fonte: Intraprev, 2015.

A GEXFOR é uma das gerências ligadas a Superintendência Nordeste. Localiza-se na cidade de Fortaleza, compondo uma das três gerências do Estado do Ceará, juntamente com as gerências situadas nas cidades de Sobral e Juazeiro do Norte. Atualmente, a GEXFOR apresenta uma rede de atendimento composta por 37 (trinta e sete) APS's, estando estas distribuídas da seguinte forma: 09 (nove) na capital, 08 (oito) na região metropolitana e 20 (vinte) no interior do estado, referenciando um quantitativo de 66 (sessenta e seis) municípios.

O público atendido pela GEXFOR é bastante diversificado, apresentando peculiaridades de acordo com a localização de cada agência. Existem agências com um público predominantemente urbano, como por exemplo as agências situadas na capital, mas, também, grupos de agências com atendimento voltado, em sua maioria, para o público rural/praiano - segurados especiais da agricultura familiar e da pesca artesanal - tais como as agências situadas nas cidades de Ocara, Pacajús, Russas, Limoeiro do Norte, Paracurú, Paraipaba, para citar alguns exemplos. O que queremos apontar, portanto, é que o público atendido e as características do trabalho desenvolvido nas agências dependem de fatores sociais, econômicos, culturais e políticos de cada região.

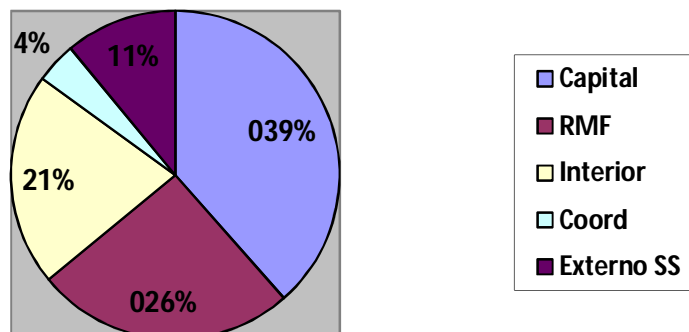


Os assistentes sociais desenvolvem suas atividades no interior das agências construindo seu projeto de intervenção de acordo com as prioridades institucionais e as especificidades locais, tendo como base os parâmetros teórico-metodológicos dispostos no Manual Técnico. Nesses termos, a pesquisa buscou captar a sintonia entre os parâmetros previstos no Manual Técnico, baseados na MTMSS, e a realidade cotidiana do exercício laboral, elegendo como lapso temporal privilegiado a gestão petista.

Conforme dados colhidos nas entrevistas, na Intraprev e pautados em informações oferecidas pela Coordenação de Serviço Social da GEXFOR, o grupo de profissionais é composto por 47 (quarenta e sete) assistentes sociais. Destes, 18 (dezoito) desenvolvem atividades em 09 (nove) agências da capital, dentre as quais está a Agência de Demandas Judiciais (ADJ)<sup>90</sup>; 12 (doze) profissionais estão lotados em 10 (dez) agências da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF); 10 (dez) encontram-se lotados em agências no interior do Estado; 02 (dois) prestam serviço na Coordenação de Serviço Social; e outros 05 (cinco) profissionais não exercem atividades privativas do Serviço Social, estando lotados em demais setores da instituição. Ressaltamos, ainda, que em 09 (nove) agências não estão lotados profissionais de Serviço Social, sendo que destas duas foram contempladas com vagas no concurso público previsto para ser realizado no ano corrente.

---

<sup>90</sup> ADJ é um tipo de agência exclusiva para atendimento das demandas judiciais, logo não faz atendimento ao público. Tem como propósito centralizar, em local específico, todas as atividades que assegurem o cumprimento de decisões judiciais dentro dos prazos estabelecidos pelo juízo. Fonte: <<http://www.previdencia.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/inss/rede-de-atendimento/>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

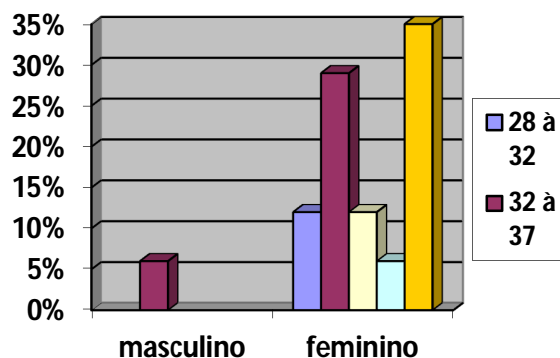
**Gráfico 1 - Distribuição de assistentes sociais da GEXFOR - fevereiro de 2016**

Fonte: Pesquisa direta.

Dos profissionais acima qualificados, com exceção daqueles que não trabalham com o Serviço Social, 76% estão lotados na capital e Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), enquanto apenas 24% realizam suas atividades no interior do estado.

Essa distribuição da lotação reflete a característica predominantemente urbana da GEXFOR, conforme distribuição das agências vista acima. Demonstra um passado recente do Serviço Social que concentrava seu trabalho nos centros urbanos, espalhando suas atividades para o interior, principalmente a partir de 2009, com a ampliação do quadro de servidores. É resultado, ainda, da disposição de serviços e distribuição demográfica da população no estado do Ceará, que concentra a maior parte dos serviços nos centros urbanos, tornando-se um atrativo populacional e, por conseguinte, demanda um maior número de profissionais para a prestação dos serviços previdenciários e assistenciais.

**Gráfico 2 -Distribuição dos assistentes sociais por sexo e idade - fevereiro 2016**



Fonte: Construído com base nos dados fornecidos pelos questionários.<sup>91</sup>

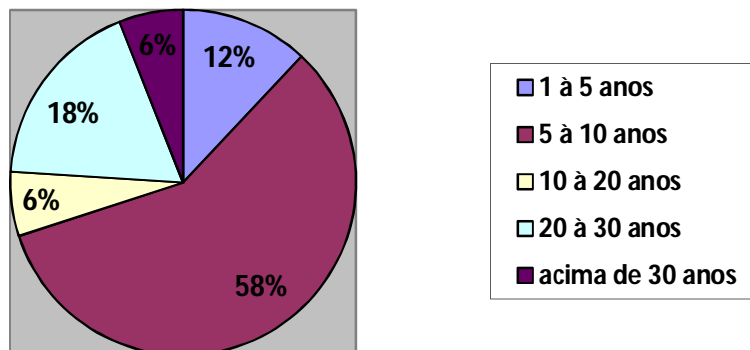
Quanto ao sexo, a amostra de profissionais do Serviço Social da GEXFOR segue a tendência da profissão em âmbito nacional, isto é, o grupo é eminentemente feminino. Apenas 6% dos servidores são do sexo masculino.

Em termos de faixa etária, a maior parte dos profissionais estão subdivididos entre 32 a 37 anos (35%) e acima de 49 anos (35%). Mesmo havendo essa polarização nas faixas etárias, a mesma não se repete no tempo de serviço, uma vez que, atualmente, 58% dos assistentes sociais pesquisados ingressaram na previdência em 2009; 12% estão na instituição há menos de cinco anos; 6% apresentam de 10 a 20 anos de serviço; 18% de 20 a 30 anos; e 6% têm mais de 30 anos de serviço.

De acordo com essa distribuição, 30% do grupo analisado vivenciou a gestão previdenciária, pelo menos nos governos de FHC e do PT, e 70% apresentou sua vida laboral previdenciária exclusivamente na gestão petista. Como pretendemos focar nos estudos na gestão petista, acreditamos que essa amostra seja capaz de nos dispor um estudo da contemporaneidade sem perder de vista uma análise comparativa com os governos anteriores.

<sup>91</sup> Devido à natureza privada das informações e o total respeito àqueles que não quiseram participar da pesquisa, a partir desse ponto trabalharemos exclusivamente com os dados disponibilizados nos questionários devolvidos.

**Gráfico 3 -Distribuição dos assistentes sociais por tempo de serviço - fevereiro 2016**



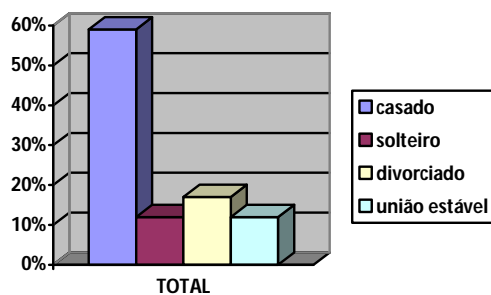
Fonte: Pesquisa direta.

A variação do tempo de serviço é reflexo do lapso temporal expressivo entre os concursos públicos para reposição do quadro profissional. Em 2009, havia mais de 20 anos que não ocorria concurso para contratação de novos assistentes sociais no INSS.

Assim, o número de servidores vinha diminuindo progressivamente com os afastamentos por doença e para aposentadoria, e só ganhava algum membro novo em casos de redistribuição de outro órgão. Além disso, o anúncio da reforma previdenciária de FHC<sup>92</sup>, ao alterar os critérios para acesso à aposentadoria dos regimes próprios e geral, estabelecendo limites de idade e extinguindo direitos (aposentadoria por tempo de serviço e aposentadoria proporcional), mobilizou um quantitativo expressivo de servidores para a aposentadoria, que sofreriam prejuízos financeiros com as novas regras caso permanecessem na ativa, situação que deprimiu, ainda mais, a realidade do Serviço Social previdenciário.

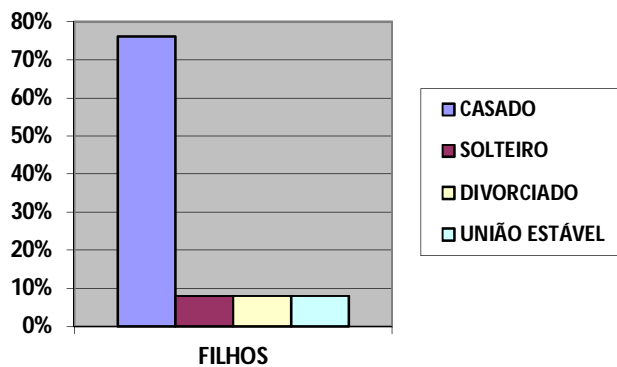
---

<sup>92</sup> Ver capítulo 2.

**Gráfico 4 - Estado civil - fevereiro 2016**

Fonte: Pesquisa direta.

Em relação ao estado civil, a pesquisa apontou que 71% da amostra encontram-se em situação de casado ou em união estável; 12% estão solteiros e 17% são divorciados.

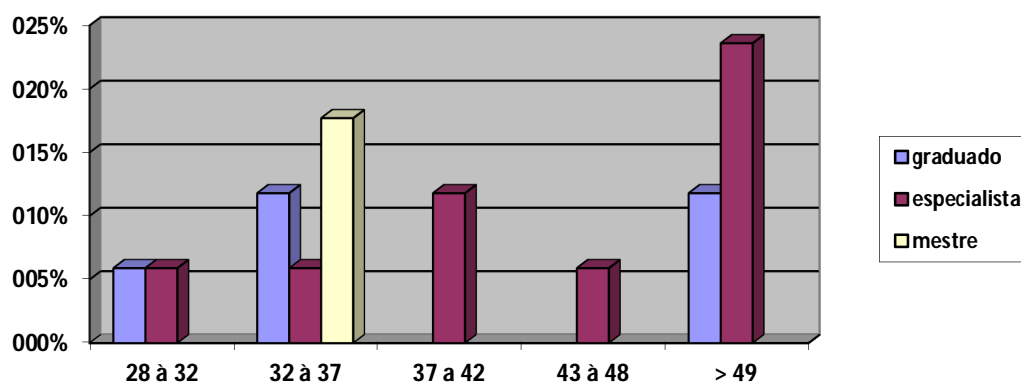
**Gráfico 5 - Estado civil x filhos - fevereiro 2016**

Fonte: Pesquisa direta

Quanto à existência de filhos, 71% dos integrantes da amostra têm pelo menos um filho. Dos que têm filhos, 84% estão casados ou em união estável; 8% estão solteiros e 8% são divorciados. Daí podemos afirmar que predomina, entre os assistentes sociais da GEXFOR, mulheres em relacionamentos estáveis e com filhos. Adiante articularemos esse perfil, a disponibilidade para a formação teórica-metodológica e a participação política da categoria.

Quanto à titulação, verificamos que 29% possuem a titulação mínima para ingresso no cargo, ou seja, graduação; 53% são especialistas; e 18% são mestres. Os especialistas estão espalhados em todas as faixas etárias, com predominância entre profissionais com idade mais avançada, e os mestres encontra-se concentrados na faixa etária de 32 a 37 anos. Dos mestres, 64% estão cursando doutorado, o que representa duas de três pessoas. Vejamos o gráfico:

**Gráfico 6 - Distribuição dos assistentes sociais por faixa etária e titulação - fevereiro 2016**



Fonte: Pesquisa direta.

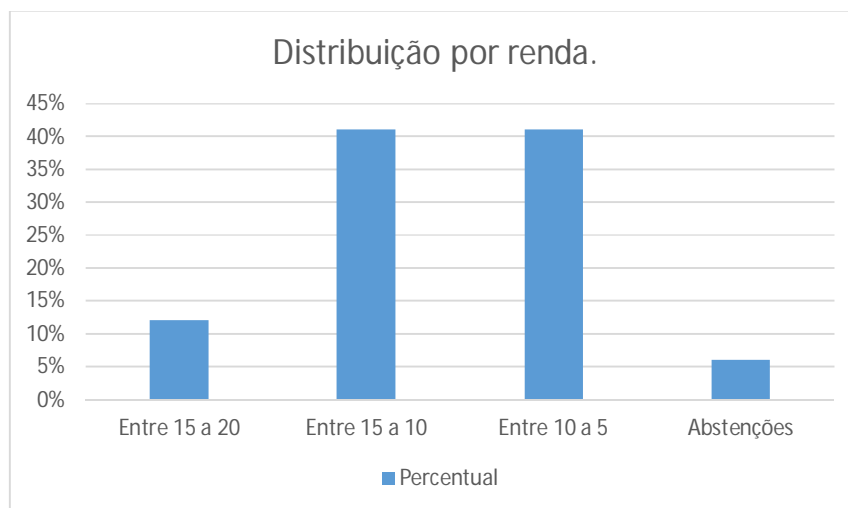
Sobre a titulação do grupo de servidores, é necessário fazer algumas reflexões: a predominância de especialistas no grupo (53%) é fruto da facilidade no acesso a esse título. Atualmente, na cidade de Fortaleza, RMF e interior do estado, várias instituições, públicas e privadas, oferecem esse tipo de pós-graduação, tanto na modalidade presencial como a distância, com disposição de aulas à noite, aos fins de semana e/ou através de vídeo-aulas que são assistidas de acordo com a disponibilidade do aluno.

Quando analisamos os cursos de mestrado e doutorado, no entanto, não encontramos a mesma oferta e flexibilidade das especializações. A pós-graduação *stricto sensu* é um campo ainda restrito, e no qual predominam cursos em formato acadêmico, voltados para a formação de docentes, com carga horária ampla, aulas diurnas e dedicação exclusiva e/ou exigências que dificultam a conciliação do trabalho, família e estudo. O curso de mestrado em Serviço Social, Trabalho e Questão Social ofertado pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), por exemplo, existe há pouco

mais de quatro anos, e atualmente forma a sua terceira turma, apresentando uma grade curricular com exigência de um ano de disciplinas presenciais ofertadas no período diurno, além de outras exigências voltadas à pesquisa e à publicação.

Outros fatores que merecem destaque na análise da titulação da amostra é a ausência de um plano de cargos e carreira na instituição que valorize a formação profissional continuada. Além disso, atualmente não se conta com nenhum subsídio do INSS para custear bolsas de estudo, e apesar de sermos aparados pela Lei n. 8.112/90, que prevê a possibilidade do afastamento dos estatutários para a pós-graduação *stricto sensu* sem prejuízos de remunerações e demais direitos, esse tipo de licenciamento ainda é de difícil acesso para a maioria dos servidores, privilegiando, assim, uma rede de relações que favorece os apadrinhamentos políticos. Desta forma, a ausência de um plano de valorização do servidor com incentivos financeiros e a dificuldade de acessar os dispositivos legais para licença-capacitação acaba por desestimular a participação em cursos de pós-graduação mais criteriosos.

Para além desses motivos temos, ainda, que considerar a caracterização de sexo e familiar do grupo, no qual encontramos, predominantemente, profissionais do sexo feminino e em relacionamentos estáveis com filhos. Sabemos que a mulher assume em grande parte, quando não toda, a responsabilidade pelos cuidados domésticos e educação dos filhos; desta forma, ela soma atribuições e jornadas de trabalho dentro e fora de casa, acabando por sacrificar alguns aspectos de sua vida, como os cursos de pós-graduação, mormente os *stricto sensu*.

**Gráfico 7 -Distribuição dos assistentes sociais por renda – fevereiro de 2016**

Fonte: Pesquisa direta.

41% dos profissionais dispõem de renda familiar na faixa de 05 a 10 salários mínimos, e o mesmo percentual na faixa de 10 a 15 salários mínimos; 12% apresenta uma renda mais elevada, provavelmente composta por recursos de outro membro da família, dispondo, para as despesas da família, de 15 a 20 salários mínimos; 6% da amostra se absteve de responder essa questão.

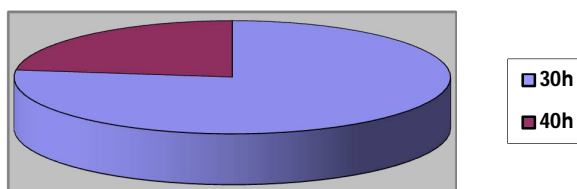
Ainda na análise da renda, foi aferido que 88% dos profissionais têm como principal fonte de renda familiar a remuneração oriunda do trabalho no INSS.

Ressaltamos que diante da proliferação de faculdades particulares oferecendo cursos de Serviço Social, tanto na modalidade presencial como a distância, o número de profissionais disponíveis no mercado de trabalho cresceu vultuosamente nos últimos anos. Segundo informações colhidas na página de internet do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), existem no Brasil aproximadamente 135 (cento e trinta e cinco) mil profissionais com inscrição ativa nos 25 (vinte e cinco) Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS) e 2 (duas) seções de base estadual. Um quantitativo profissional representativo em termos internacionais, perdendo apenas para os Estados Unidos, que é o país com o maior número de profissionais do mundo. Além disso, foi apresentado que a maioria dos profissionais, 80% da categoria ativa, trabalha em instituições de natureza pública, sendo as políticas de saúde, assistência e previdência social as áreas que mais empregam profissionais.



Ainda de acordo com as informações do CFESS, a média de salário profissional gira em torno de R\$ 2.000, (dois mil reais), embora exista Projeto de Lei (PL 5278/2009) na Câmara dos Deputados reivindicando um piso salarial de R\$ 4.000 (quatro mil reais). Desta forma, a faixa salarial aqui apresentada destoa da média salarial paga à categoria, tornando a remuneração um dos principais atrativos para os profissionais desejarem trabalhar no INSS.

**Gráfico 8 -Distribuição dos assistentes sociais por carga horária -fevereiro 2016**



Fonte: Pesquisa direta.

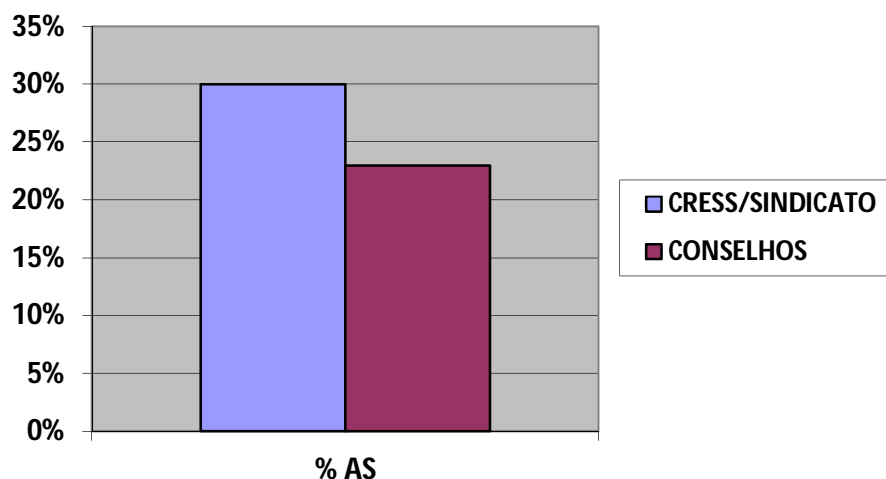
Em contraposição ao atrativo salarial, no entanto, a autarquia não respeita a Lei das 30 horas<sup>93</sup>, sem redução salarial, conquistada pelos assistentes sociais em 2010. A carga horária definida em 30h ou 40h não está relacionada a um direito da categoria, mas irá depender da capacidade da agência em oferecer um ou dois turnos de atendimento, ou seja, depende do seu tamanho e do número de servidores (técnicos, analistas e peritos) lotados.

Assim, 77% do grupo cumpre carga horária de 30h semanais, enquanto os demais, 23%, são penalizados com uma carga horária de 40h, uma vez que suas respectivas agências não atendem aos requisitos necessários para cumprimento do turno estendido, ou seja, dois turnos de 6h.

---

<sup>93</sup> Lei 12.317/10.

**Gráfico 9 - Distribuição da categoria em instâncias de organização política - fevereiro 2016**



Fonte: Pesquisa direta

Quanto à participação da categoria em instâncias de organização política, verificamos que 29,5% da amostra está integrado em atividades no CRESS e/ou sindicatos. As principais atividades no CRESS é presidência, composição dos conselhos e grupo temático (GT). Já no sindicato dos servidores<sup>94</sup>, a forma de participação dos assistentes sociais é eventual, resume-se à participação em algumas reuniões de deliberação; nenhum membro compõe o colegiado da entidade. Salvo raríssimas exceções, o mesmo grupo que participa das atividades do CRESS participa, também, das atividades do sindicato.<sup>95</sup>

As porcentagens encontradas neste trabalho quanto à atividade política da categoria convergem com pesquisa realizada pelo CFESS em 2005 sobre o perfil profissional do assistente social no Brasil. Naquela pesquisa, foi verificado que 32% da categoria participa de atividades políticas, predominando a atuação nos movimentos dos próprios assistentes sociais. A pesquisa considerou esse percentual baixo, e apresentou como hipótese para tais números as estratégias capitalistas, nas últimas décadas do século XX, no sentido de fragilizar a organização política em defesa e ampliação dos direitos dos trabalhadores.

<sup>94</sup> Não recebemos informações sobre a participação dos servidores no Sindicato dos Assistentes Sociais.

<sup>95</sup> Ressaltamos que essa pesquisa conseguiu agregar uma amostra privilegiada no quesito participação em instâncias de organização política da categoria e conselho de direito, uma vez que, se considerarmos o universo pesquisado, essa porcentagem de participação cai para 12%, chegando a quantitativo menor se isolarmos o grupo que participa dos eventos do sindicato.

O fato é que somente 32% das(os) entrevistadas(os) participam de atividade política. [...]. Ao observar o resultado desta pesquisa convém lembrar todo esforço e empreendimento realizado pelo sistema capitalista nas últimas décadas do século XX, no sentido de fragmentar e de enfraquecer, ou mesmo de destruir os sindicatos (CFESS, 2005, p. 44).

Conforme gráfico, 9, 23% dos pesquisados estão inseridos em atividades dos conselhos de direitos ou de políticas sociais, demonstrando, na nossa avaliação, pouca participação da categoria em espaços políticos decisórios, onde são definidos os critérios das políticas, as pautas de luta, as formas de controle social e a ampliação da democracia na materialização das políticas públicas.

A pesquisa nacional acima referida constata que entre os assistentes sociais que participam dos conselhos de direito ou de políticas sociais, apenas 0,23% estão ligados à área da Previdência Social (CFESS, 2005).

[...] os assistentes sociais que participam dos conselhos de direitos ou de políticas Sociais têm-se 35,45% que estão predominantemente ligados às atividades dos conselhos e ou políticas de assistência, em detrimento de 0,23% que participam na área de previdência social. Vale lembrar que a área de previdência é a que menos se destaca com relação à atuação em conselhos (CFESS, 2005, p. 48).

Mesmo utilizando-se de metodologias de análise diferenciadas, tanto na pesquisa nacional como nesta pesquisa, percebemos a baixa participação dos assistentes sociais previdenciários nos conselhos de direito. Esta inferência sinaliza que essa prática de participação política ainda não está disseminada entre os profissionais, apesar da expansão do controle social entre as políticas públicas e das diversas possibilidades de participação nesses conselhos, sejam como representantes do governo, da categoria, dos usuários ou assessores. Quanto ao conselho previdenciário não há participação dos profissionais da GEXFOR.

A partir das análises até aqui realizadas, em termos gerais constatamos que se sobrepõem profissionais do sexo feminino, com faixas de idade polarizadas, em sua maioria entre 32 a 37 anos e acima de 49 anos, casados ou em união estável, predominantemente com filhos. A maior incidência de profissionais encontra-se na capital e região metropolitana, sem refutar, no entanto, a disseminação da atividade pelo

interior do estado a partir de 2009, quando a maior parte do grupo atual (62%) ingressou no instituto.

A remuneração dos assistentes sociais previdenciários está acima da média paga à categoria em outros espaços laborais, e 88% dos profissionais têm como principal fonte de renda familiar a remuneração oriunda do trabalho no INSS. Nesses termos, a renda familiar prevalecente figura entre 05 a 15 salários mínimos, posicionando o grupo na classe “B”, segundo os critérios de classificação do IBGE.<sup>96</sup>

No INSS, os profissionais não têm o direito às 30h reconhecido por lei, e apenas 77% dos pesquisados cumprem carga horária de 30h semanais, gerando desigualdade entre o grupo quanto à jornada de trabalho e valor da hora trabalhada.

O instituto não prevê planos de cargos e títulos, mas averiguamos que 71% apresentam alguma titulação acadêmica, principalmente *lato sensu* (especialistas), demonstrando reconhecimento da importância da formação continuada.

Quanto à participação política em movimentos da categoria e sindicais, averiguamos um somatório que alcança 29,5% dos interlocutores, porcentagem significativa quando se compara a perfil dos pesquisados e seus diversos comprometimentos laborais e familiares. Quanto à qualidade da participação política, verificamos que a atuação no CRESS apresenta destaque nos processos decisórios, enquanto a atuação nos sindicatos ocorre de forma esporádica ou em eventos extraordinários (greve). Já a participação nos conselhos de direito, mesmo apresentando um percentual significativo (23%), ainda é uma prática em processo de disseminação, ganhando progressivamente o interesse do grupo.

Abordaremos a seguir o próximo item do questionário, intitulado “Relações e Condições de trabalho”, que foca, sobretudo, nas condições objetivas e subjetivas que contornam a prática do assistente social e que favorecem/dificultam a efetivação de sua autonomia.

---

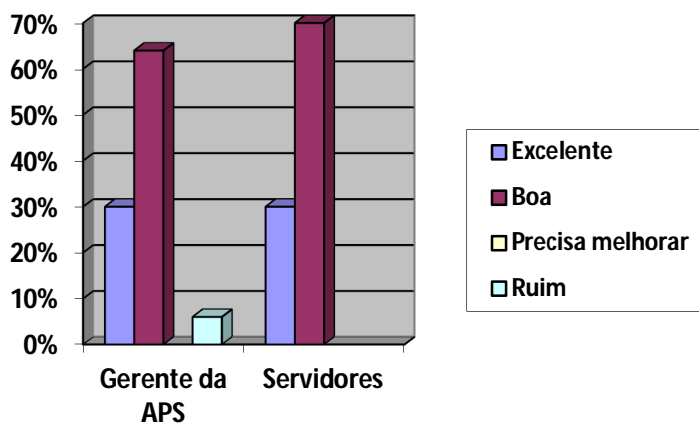
<sup>96</sup> Lista de classes sociais disponível em: <<http://www.datosmarketing.com.br/listas-detahes-classes-sociais.asp>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

## 5.2 AS RELAÇÕES E CONDIÇÕES DE TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA GEXFOR: ATÉ ONDE VAI A AUTONOMIA PROFISSIONAL?

Com a presente pesquisa buscamos analisar os aspectos que interferem diretamente no desenvolvimento do trabalho do assistente social nas APSs, uma vez que a prática profissional não deve ser considerada isoladamente, em si mesma, mas em seus condicionantes internos ou externos (IAMAMOTO, 2004). Assim, de forma objetiva, aferimos alguns aspectos que contornam essa prática, constituindo-se como parte dela, quais sejam: a relação estabelecida com a chefia e com os servidores administrativos; o nível de autonomia no desenvolvimento das atividades; e as dificuldades, desejos e satisfações de cada profissional referente ao trabalho atualmente realizado.

Sobre as relações e condições de trabalho, os primeiros pontos analisados referem-se às relações com os gerentes e servidores administrativos. Oferecemos aos pesquisados as seguintes opções para que os próprios as graduassem, individualmente, como: excelente, boa, precisa melhorar e ruim.<sup>97</sup>

**Gráfico 10 -Relações no ambiente de trabalho - fevereiro 2016**



Fonte: Pesquisa direta.

Nota: Definimos por servidores todos os trabalhadores da APS com vínculo estatutário, com exceção do gerente da APS.

<sup>97</sup> As valorações foram explicadas aos interlocutores da seguinte forma: Excelente – quando não há problemas de nenhuma ordem; Boa – há problemas, mas estes não chegam a interferir no cotidiano laboral; Precisa melhorar – os problemas existem e causam mal-estar ao profissional que mesmo com dificuldades mantém seu exercício laboral; Ruim – os problemas causam desgastes que inviabilizam a continuidade do trabalho.

65% das assistentes sociais avaliaram como boa a relação estabelecida com o gerente, e 70% deram a mesma qualificação para a relação estabelecida com os servidores administrativos. 6% dos interlocutores avaliaram como ruim a relação com o gerente, e afirmaram que haviam se afastado da agência por estarem sofrendo assédio moral, situação que prejudicava o desenvolvimento do trabalho e a saúde mental dos mesmos.

Outro ponto analisado foi o cumprimento das condições técnicas, éticas e físicas dispostas na Resolução CFESS n.º 493/2006. Esta resolução prevê parâmetros normativos, claros e objetivos que garantem a execução qualificada, ética e tecnicamente, do exercício profissional. Segundo o Art. 2º desta resolução, é condição essencial para o exercício do trabalho:

Art. 2º - O local de atendimento destinado ao assistente social deve ser dotado de espaço suficiente, para abordagens individuais ou coletivas, conforme as características dos serviços prestados, e deve possuir e garantir as seguintes características físicas:

- a- iluminação adequada ao trabalho diurno e noturno, conforme a organização institucional;
- b- recursos que garantam a privacidade do usuário naquilo que for revelado durante o processo de intervenção profissional;
- c- ventilação adequada a atendimentos breves ou demorados e com portas fechadas
- d- espaço adequado para colocação de arquivos para a adequada guarda de material técnico de caráter reservado (CFESS, 2006).

Por conhecermos a rede de atendimento da GEXFOR, constatamos que as 37 (trinta e sete) APSs dispõem de espaço reservado para o trabalho do Serviço Social. Quando analisamos os questionários, no entanto, verificamos que as determinações da referida resolução não são devidamente respeitadas em todas as agências. 53% dos instrumentais analisados confirmaram o cumprimento das condições exigidas pelo CFESS; os demais relatam problemas na acústica e guarda de material que comprometem o sigilo profissional. Observemos as falas de alguns interlocutores.

A sala possui espaço adequado, que garante a privacidade durante o atendimento e dispõe de espaço para guarda de material técnico (informação verbal).<sup>98</sup>

No que se refere a garantia de privacidade ela é parcialmente atendida, pois as divisórias não são suficientes para evitar que o som se propague, sendo

---

<sup>98</sup> Interlocutor D.

necessário que assistente social e usuário baixem o tom da voz durante a entrevista, não prejudicando o resultado (informação verbal).<sup>99</sup>

Apesar de ter sala individual, para cada Assistente Social, as duas salas que utilizamos são separadas por divisórias que não vão até o teto, deixando abertura que permite ouvir o atendimento uma da outra. Em uma terceira sala foram colocados vidros, mas a vedação do som não é satisfatória. Então, considero que há prejuízos para o sigilo profissional. Embora já tenha exposto essa questão diversas vezes para o gerente local, logística e gerente executivo, nenhuma solução foi encaminhada (informação verbal).<sup>100</sup>

Reforçamos que, anteriormente à nomeação dos profissionais que foram aprovados no concurso de 2009, já era uma preocupação da Divisão de Serviço Social (DSS) e da Coordenação de Serviço Social em âmbito local, a efetivação de condições mínimas de trabalho, conforme os parâmetros do CFESS. Essa preocupação estava voltada sobretudo para aqueles que iriam trabalhar em agências em que nunca tiveram o atendimento do Serviço Social, cuja especificidade do trabalho ainda era desconhecida, uma vez que estas agências eram avaliadas como as mais propensas a apresentarem problemas como desvio de função e/ou assédio moral para com os assistentes sociais. Nesse contexto, a organização e pressão da categoria em âmbito nacional e local foram fundamentais para a melhora qualitativa nas condições de trabalho, que se apresentavam ainda mais precarizadas do que se registra atualmente.

Sobre o processo de implantação do Serviço Social nas APSs, 46,4% dos interlocutores afirmaram terem sido os precursores da profissão em suas respectivas agências, e que a principal dificuldade/desafio encontrada para implantar o serviço foi o desconhecimento por parte da gerência e dos servidores administrativos acerca das atribuições privativas e competências da profissão.

Não tive dificuldades relacionadas à interferência de gestores no trabalho, mas sim pelo desconhecimento de muitos colegas com relação à atuação do serviço social (informação verbal).<sup>101</sup>

Percebo não como dificuldade, mas como desafio de consolidar algo previsto na legislação, mas novo para a equipe de trabalho, para o gestor e para as demais políticas públicas atuantes no município (informação verbal).<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> Interlocutor E.

<sup>100</sup> Interlocutor G.

<sup>101</sup> Interlocutor D.

<sup>102</sup> Interlocutor I.

Em alguns casos, esse desconhecimento, somado ao reduzido número de servidores administrativos e à inexpressiva demanda de trabalho para o Serviço Social (uma vez que o serviço ainda estava se constituindo), transformou o processo de implantação em um embate pela legitimidade da profissão que, por vezes, sofreu ofensivas quanto à incorporação de atividades administrativas.

Havia desconhecimento da gerente das atribuições do Serviço Social, embora tentasse desenvolver minhas atividades, devido à falta de servidores há um assédio para realizar outras funções (informação verbal).<sup>103</sup>

[A dificuldade é] o desconhecimento do Serviço Social dentro da agência com chefia e alguns colegas que ainda insistem em ‘questionar’ o porquê de não assumirmos questões administrativas (informação verbal).<sup>104</sup>

Quanto a essa tentativa de redirecionamento dos assistentes sociais para a realização de atividades administrativas, pontuamos o protagonismo do CFESS para banir tal comportamento institucional. Dentre as iniciativas mais efetivas, citamos a elaboração do documento **CFESS em defesa do trabalho do assistente social do INSS com autonomia profissional e com a garantia das condições técnicas e éticas** e o **Parecer Jurídico nº20**, ambos publicados em 2010. Os documentos solicitavam as autoridades competentes esforços “[...] no sentido de garantir o desenvolvimento das ações profissionais compatíveis com a legislação em vigor, com respeito à ética e a autonomia profissional rejeitando qualquer conivência com desvio de função ou postura assediada” (CFESS, 2010, p. 2).

Para abordarmos o tema da autonomia profissional, fizemos a seguinte indagação aos profissionais: a autonomia do assistente social, um dos direitos previstos no Código de Ética profissional, está sendo respeitada em seu espaço ocupacional? Justifique.

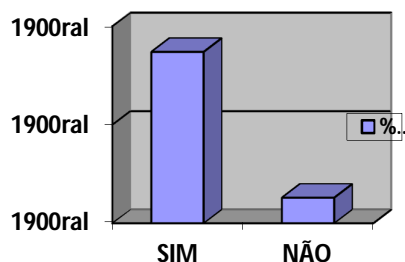
---

<sup>103</sup> Interlocutor H.

<sup>104</sup> Interlocutor J.



**Gráfico 11 - Opinião dos profissionais sobre o desempenho de sua autonomia profissional - fevereiro de 2016**



Fonte: Pesquisa direta.

88% responderam positivamente, havendo, no entanto, ressalvas com relação ao cumprimento das prioridades institucionais nos atendimentos agendados.

Tenho autonomia para definir minhas atividades e como realizá-las. Não tenho dificuldades para realizar atividades externas, embora necessite me programar com antecedência por causa da agenda interna, mas considero esse procedimento necessário (informação verbal).<sup>105</sup>

As prioridades institucionais referem-se, principalmente, aos atendimentos para avaliação social como um dos critérios de concessão para o BPC da LOAS. Atualmente, esse tipo de atendimento consome em torno de 70% da carga horária do Serviço Social, sendo a principal função delegada pela instituição ao assistente social. Conforme havíamos discutido em momento anterior, a relativa autonomia do Serviço Social do INSS vem sendo prejudicada com o atendimento das demandas impostas pela instituição.

O grupo que respondeu de forma negativa a pergunta supracitada justificou sua resposta com o argumento de que a autonomia profissional é prejudicada porque há imposições institucionais sobre os atendimentos que devem ser priorizados e que compõem a meta institucional. Isto ocorre secundarizando outros projetos de trabalho que são propostos pela categoria, mesmo estando estes voltados para a consolidação da profissão como instrumento de ampliação dos direitos assistenciais e previdenciários.

Não há autonomia da forma ampla prevista pelo Código de Ética, pois há dificuldades de o profissional executar ações de projetos específicos, priorizando atividades que compõem as metas institucionais, que impactam

<sup>105</sup> Interlocutor G.

diretamente nos indicadores da instituição e conseqüentemente na remuneração dos servidores. Além disso, vivenciei situação de assédio para a realização de serviços profissionais incompatíveis com as minhas atribuições (informação verbal).<sup>106</sup>

Ressaltamos que, conforme argumenta Iamamoto (2004), embora regulamentado como uma profissão liberal, o Serviço Social não se realiza como tal. O assistente social não detém a posse de todos os meios necessários ao exercício profissional autônomo, dependendo de recursos e projetos das instituições que os requisita e os contrata. Desta forma, sua autonomia é relativizada, dependendo, para a organização de suas atividades, das condições que os empregadores viabilizam e das prioridades que eles elegem para a realização de seus serviços.

A condição de trabalhador assalariado, portanto, não só enquadra o assistente social na relação de compra e venda da sua força de trabalho, mas define a sua inserção socioinstitucional na sociedade brasileira. “[...] a instituição não é um condicionante a mais do trabalho do assistente social. Ela organiza o processo de trabalho do qual ele participa” (IAMAMOTO, 2004, p. 63). Essa característica do trabalho do assistente social é sinalizada por um dos nossos interlocutores. Vejamos:

[a autonomia] Está enquanto direito da/o assistente social conforme previsto na alínea “h” do artigo 2º do Código de Ética da/o Assistente Social. É importante ressaltar que Iamamoto sinaliza para relatividade da autonomia profissional, considerando nossos vínculos institucionais. Ora, é importante pensarmos nas possibilidades, mas conscientes dos limites, para não cairmos nem fatalismo e nem no messianismo (informação verbal).<sup>107</sup>

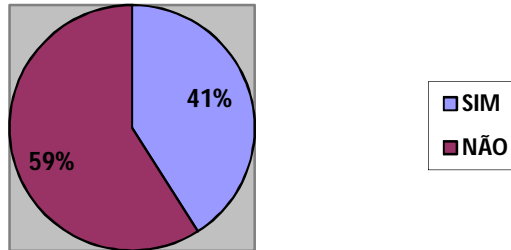
Os novos tempos exigem alargamento dos horizontes profissionais. Isto é, requer um profissional afinado com a análise dos processos sociais tanto em suas dimensões macroscópicas como em suas manifestações cotidianas, identificando suas particularidades e descobrindo alternativas de ação. Enfim, exige-se um profissional propositivo, e não apenas executivo. Responder a essas novas exigências do fazer profissional, desenvolvendo frentes de trabalho que conectam as competências profissionais aos processos sociais contemporâneos, amplia a autonomia profissional, superando as distorções do trabalho que caminham do messianismo ao fatalismo.

---

<sup>106</sup> Interlocutor H.

<sup>107</sup> Interlocutor J.

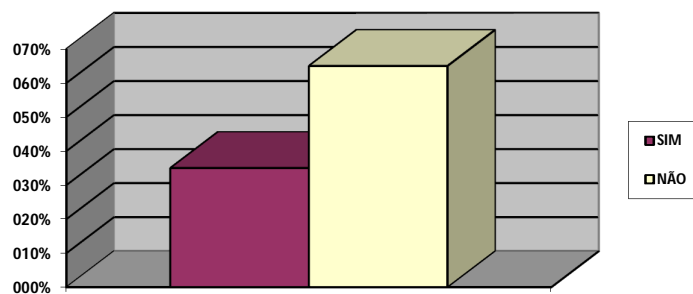
**Gráfico 12 - Profissionais interessados em trabalhar em locais diferentes das APSs-  
fevereiro 2016**



Fonte: Pesquisa direta.

Na pesquisa, 41% dos profissionais manifestaram desejo de trabalhar em espaços diferentes do atual, sendo o espaço da coordenação de Serviço Social um dos mais almejados como destino, uma vez que trabalhar na coordenação favoreceria o conhecimento da gestão do serviço. Os demais 59% afirmaram não desejarem mudar de ambiente laboral, mesmo encontrando dificuldades no trabalhado na APS.

**Gráfico 13 - Opinião sobre a existência de dificuldades no local de trabalho -  
fevereiro 2016**



Fonte: Pesquisa direta.

Sobre a existência de dificuldades no local de trabalho que prejudicam a realização das atribuições e competências profissionais, apenas 35% dos interlocutores

responderam que existem dificuldades<sup>108</sup>, e que essas são, principalmente, a disposição da maior parte da carga horária para a realização de atividades relacionadas ao BPC/LOAS, dificultando o histórico trabalho do Serviço Social direcionado à matéria previdenciária; a não realização de atividades que favoreçam a articulação com a rede socioassistencial, favorecendo uma prática predominantemente internista; a ação contínua de laçadores, o que viola os direitos dos usuários da política de previdência; e a ameaça, ainda viva, de direcionar o Serviço Social para a realização de atividades administrativas em agências em que a demanda do BPC/LOAS não é expressiva.

Não é possível exercer a função de assistente social na Previdência Social e não encontrar entraves e dificuldades para a prática profissional. Trabalhamos em uma instituição que reconhece direitos de trabalhadores, mas que trabalha numa visão legalista, fiscalizadora o que já dificulta nosso trabalho que segue a lógica da inclusão e trabalha a autonomia do cidadão em todos os aspectos (informação verbal).<sup>109</sup>

O fato de estar lotada numa agência do interior de pequeno porte, com poucas e precárias instituições na rede socioassistencial, além de não ofertar empregabilidade local ou ter programas de geração de ocupação e renda, a inexpressiva demanda que se apresenta por orientação individual e a ausência de médico perito são algumas das barreiras que dificultam a construção de história do Serviço Social na APS [...] (informação verbal).<sup>110</sup>

A insistência em atribuir ao Serviço Social a responsabilidade sobre o BPC, causando um acúmulo de atividades administrativas, como o agendamento de perícia médica dos requerentes que passam por avaliação social (informação verbal).<sup>111</sup>

Percebemos que mesmo com dificuldades, a maioria dos assistentes sociais quer continuar realizando as atribuições privativas e competências da profissão e que o desconforto se situa na excessiva carga horária de trabalho destinada à operacionalização do BPC da política de Assistência Social, em detrimento de projetos de intervenção voltados para a política de previdência social. Há, ainda, uma preocupação de perder legitimidade enquanto categoria específica, ao ser direcionado para o cumprimento de atividades administrativas.

---

<sup>108</sup> Esclarecemos que não elencamos dificuldades no instrumental de pesquisa, apenas perguntamos sobre a existência das mesmas, e, no caso da resposta positiva, pedimos para os pesquisados citarem exemplos.

<sup>109</sup> Interlocutor G.

<sup>110</sup> Interlocutor D.

<sup>111</sup> Interlocutor L.

### 5.3 AS AÇÕES PROFISSIONAIS DO SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA (GEXFOR) CONTRIBUEM PARA A AMPLIAÇÃO DOS DIREITOS ASSISTENCIAIS E PREVIDENCIÁRIOS?

O Serviço Social na Previdência, ao longo dos anos, vem desenvolvendo suas atividades a partir dos objetivos e metas estabelecidos no Plano diretor do INSS, nas competências profissionais dispostas no Art. 88 da Lei nº. 8213/91 e na Matriz Teórica e Metodológica. Com essas balizas, anualmente, os profissionais constroem um plano de trabalho que facilita a organização, articulação, publicização e gerenciamento das ações nos diferentes níveis da administração.

Essa prática de sistematização das ações da categoria vem passando por um processo de atualização desde meados dos anos 1990, quando se iniciou um projeto de modernização da Previdência. Esse projeto impôs algumas mudanças ao trabalho desenvolvido nas diversas instâncias da autarquia que, conseqüentemente, desencadeou transformações no processo de trabalho do assistente social previdenciário.

O projeto de modernização do INSS fez parte da reforma administrativa executada no governo de FHC. Tal reforma pretendia “[...] melhorar o desempenho da administração pública federal brasileira, procurando aumentar a eficiência e a efetividade da execução das funções de sua competência” (BRASIL, 1998, p.54). Para isso, o INSS foi transformando em uma agência executiva, o que lhe deu mais autonomia no gerenciamento de suas atividades, passando a adotar estratégias ostensivas na racionalização das atividades com foco na produtividade. Implementou um rigoroso controle do funcionalismo público, com regulação da jornada de trabalho e vinculação da remuneração a metas a serem atingidas, hierarquicamente definidas. Houve um alto investimento em tecnologia, com modernização dos sistemas informatizados, e passou-se a ofertar capacitações constantes dos quadros técnicos e gerenciais, de acordo com o ideário que se pretendia disseminar, de modo a manter a aquiescência do servidor perante esse conjunto de mudanças, ou seja, reordenou toda a dinâmica laboral.

Uma das repercussões positivas desse projeto de modernização foi a superação das tecnologias obsoletas, que otimizou a capacidade dos sistemas e criou mecanismos capazes de monitoramento que combateriam as fraudes no sistema previdenciário; aumentou a agilidade nos atendimentos, desconstruindo a cultura de insatisfação entre a população com a previdência social; e houve a renovação dos quadros funcionais, com a ocorrência de novos concursos públicos.

Em contrapartida, algumas repercussões negativas podem ser sinalizadas. Com o aumento da agilidade nos atendimentos, exigiu-se também maior agilidade dos servidores que, tendo o valor de seus salários vinculados à produtividade, passaram a sofrer mecanismos de pressão que, em casos frequentes, tornou-se assédio moral; os servidores com maior dificuldade de operar as novas tecnologias foram sendo substituídos pelos servidores recém-admitidos, desconsiderando a histórica contribuição que haviam dado na construção da política previdenciária ao reduzir sua importância a sua capacidade de atendimento; e o poder de decisão sobre a dinâmica laboral passou a ficar cada vez mais limitado a grupos hierarquicamente privilegiados, excluindo os demais servidores, que passaram a ser meros executores de instruções normativas.

O Serviço Social do INSS, inicialmente, conseguiu utilizar a seu favor o processo de implantação da nova proposta institucional e a redefinição da dinâmica laboral. Em meio ao fervor da implantação do projeto de modernização, criou espaços de discussão<sup>112</sup> com toda a categoria, o que favoreceu a construção da MTMSS. O que estava por vir, no entanto, não contribuiu para a materialização dos princípios contidos nesse documento, boicotando seus objetivos e tentando reordenar os profissionais para a realização de atividades mais “compatíveis” com os interesses institucionais.

Conforme já explanado no capítulo 4, a tensão entre o projeto de modernização imposto pelo governo neoliberal de FHC e os parâmetros da Matriz provocaram diversas fraturas no Serviço Social, inclusive sua tentativa de extinção da política previdenciária. Tais fraturas foram sendo minimamente remediadas às custas de muita resistência e poder de luta da categoria, que tentou, bravamente, manter a proposta apresentada na MTMSS durante todo o mandato de FHC e Lula, isto é, um trabalho que tinha como objetivo maior favorecer o acesso aos benefícios previdenciários, com compromissos voltados a ampliação dos direitos sociais e da cidadania, conforme previa Art.88 da Lei nº. 8113/91.

Desta forma, a dinâmica de trabalho estaria voltada principalmente para a socialização das informações previdenciária, e acontecia por meio do atendimento à demanda espontânea, da articulação com a rede socioassistencial e da assessoria aos movimentos sociais. O profissional tinha mais proximidade com seus usuários e as demandas que eles apresentavam e mantinha um diálogo próximo com a sociedade civil organizada que reconhecia no Serviço Social um meio de acesso a política

---

<sup>112</sup> Ver capítulo 4.

previdenciária. Isto é, a categoria não estava enquadrada na rigidez das metas institucionais, tendo maior autonomia sobre sua rotina, inclusive sobre o número de atendimentos que iria realizar diariamente, e desenvolvendo seu trabalho pautado na necessidade da população que demandava seus serviços.

[...] antes o atendimento era pela ordem de chegada. [...] entregávamos doze senhas para as pessoas que chegassem procurando o atendimento do serviço social e mais três senhas para retorno. Esse número de atendimento foi determinado pela diretoria em Brasília. A Ermelinda e a Lucia Lopes trabalhavam demais com a atividade do Serviço Social, o que era atribuição e o que não era e repassavam as orientações (informação verbal).<sup>113</sup>

Após 2009, as competências e ações propostas na MTMSS permaneceram as mesmas, no entanto, o controle sobre a rotina de trabalho redirecionou o fazer profissional, reorientando a prioridade do processo de trabalho que passou a ser o atendimento da demanda de benefícios assistenciais<sup>114</sup>. Com isso, os atores do Serviço Social foram incluídos na rotina dos serviços agendados e com tempo definido, sendo a demanda espontânea restrita a encaixes em momento de ausência de requerente agendado.

Resistente aos mecanismos de controle do Estado sobre o fazer profissional e compreendendo que as atribuições e competências do assistente social estariam muito além do que estava posto como prioridade, a categoria continuou construindo o plano de trabalho pautado em três linhas de ação. Estas buscaram cobrir o máximo de possibilidades de atuação do profissional na Previdência e reforçava o Serviço Social como um instrumento na ampliação do acesso aos direitos assistenciais e previdenciários da população. As linhas de ação são: Ampliação e Consolidação do acesso a Previdência Social; Segurança e Saúde do Trabalhador; e, Direito da Pessoa com Deficiência, atualmente presentes e descritas no Manual Técnico do Serviço Social.

Associando-se a essas linhas, na MTMSS e Manual Técnico também foi descrito um conjunto de instrumentos e técnicas que facilitaria a exequibilidade das ações, normatizando e sistematizando o trabalho nas diversas regiões do país.

---

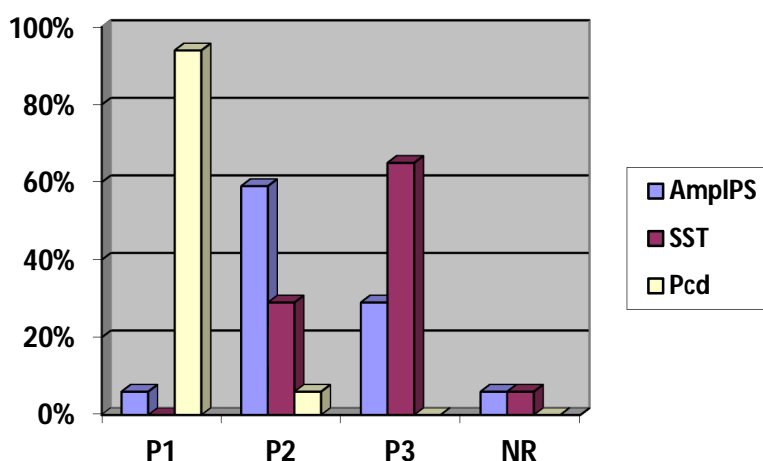
<sup>113</sup> Interlocutor O.

<sup>114</sup> O redirecionamento da demanda para o atendimento aos benefícios assistenciais foi uma saída visibilizada à época pelos assistentes sociais para conseguir se manterem na política previdenciária. Ver maiores detalhes no capítulo 4.

É a partir das linhas de ação e dos instrumentos e técnicas utilizados pelo assistente social no INSS que continuaremos a analisar o processo de trabalho do Serviço Social na GEXFOR.

Procuramos identificar qual a atual linha de trabalho mais demandada pelo profissional de Serviço Social na Previdência e quais os instrumentos de trabalho mais utilizados para a realização dessa ação. O objetivo das perguntas foi identificar as prioridades impostas no processo de trabalho segundo os próprios profissionais e saber se a atual sistematização do trabalho vem contribuindo para o acesso e a ampliação dos direitos assistenciais e previdenciários. Vejamos alguns resultados:

**Gráfico 14 - Escala de prioridade das linhas de ação - fevereiro de 2016**



Fonte: Pesquisa direta

Dos instrumentais analisados, 94% confirmaram que a linha de ação que demanda maior trabalho é a que versa sobre o direito da pessoa com deficiência (P1), e o instrumento/técnica mais utilizado no cotidiano profissional é a entrevista para avaliação social. Em segundo lugar, foi elencado, por 59% do grupo, a linha de ação “Ampliação e consolidação do acesso à Previdência Social” (P2), e em terceiro lugar ficou a linha “Segurança e Saúde do Trabalhador”, com 65% dos votos.

6% dos interlocutores não estabeleceram prioridades nas linhas de ação “Ampliação e consolidação do acesso à Previdência Social” e “Segurança e Saúde do Trabalhador”. O esclarecimento quanto à ausência de avaliação é que não há trabalho desenvolvido com estas linhas, logo, há impossibilidade de qualificá-las em graus de prioridade. Estes interlocutores estão representados no gráfico como (NR).



A análise desses dados indica que mesmo havendo um plano de ação nacional que prevê a intervenção profissional em várias frentes de atividades, possibilitando um campo de atuação que favorece o acesso aos direitos assistenciais e previdenciários, a distribuição do trabalho não está equilibrada nas diferentes linhas de intervenção. Há uma priorização de uma das linhas em desprestígio das demais.

A maior incidência de demandas sobre a linha de ação direito das pessoas com deficiência e idosas se deve ao fato de realizarmos avaliações sociais do Benefício de Prestação Continuada para a Pessoa com Deficiência com agenda prioritária. Além disso, os servidores associam ao Serviço Social tudo que tem relação com os benefícios assistenciais (informação verbal).<sup>115</sup>

Esses dados vêm corroborar com algo que já havia sido sinalizado linhas acima: o Serviço Social da Previdência Social está direcionando suas ações, predominantemente, para o processo concessório do BPC/LOAS, todavia, mesmo sendo esta a atual tendência, ainda percebemos o esforço dos profissionais em aproveitar o atendimento para avaliação do BPC para socializar as informações previdenciárias e investigar, juntamente com o usuário, as possibilidades de acessá-las.

A assistência esta se sobrepondo a previdência. Os usuários da assistência estão tendo mais acesso ao Serviço Social do INSS do que os usuários da previdência. [...] com a história da hora marcado só tenho tempo de atender a demanda previdenciária depois dos agendamentos. A pessoa chega aqui 8h só vai ser atendida 11:30h. A coisa tá invertida. Deveria ser prioridade a demanda previdenciária, porque nós estamos na previdência, e depois os usuários da assistência porque além daqui tem os equipamentos da prefeitura: os CRAS, os CREAS, os Conselhos. Mas isso aí não é uma coisa que a gente possa resolver. [...] (informação verbal).<sup>116</sup>

Outro ponto que merece observação é que, independente do nosso plano de ação, o controle do trabalho é monopolizado pela alta gerência, baseado na racionalização do modelo de gestão e atribuindo aos profissionais, predominantemente, funções executivas. Havendo daí uma perda considerável da autonomia profissional que se tensiona com a racionalização institucional na gestão do trabalho. Conforme Paulo Netto (2001), a profissionalização do Serviço Social foi um processo pelo qual seus agentes se inseriram em atividades interventivas cuja dinâmica, organização, recursos e objetivos são determinados para além do seu controle.

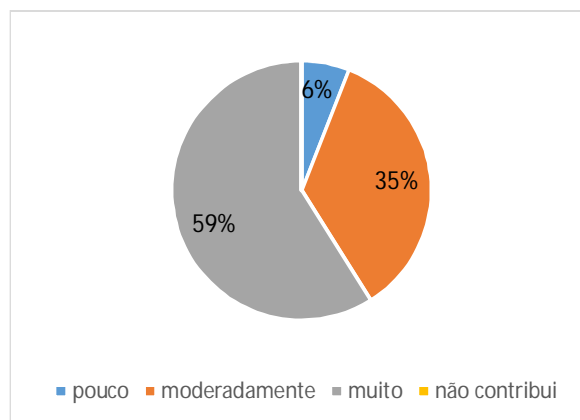
---

<sup>115</sup> Interlocutor E.

<sup>116</sup> Interlocutor O.

Perguntamos aos profissionais se o trabalho que vem sendo desenvolvido pelo Serviço Social tem contribuído para garantir e ampliar os direitos e a cidadania conforme prevê artigo 88 da Lei nº8213/91.

**Gráfico 15 – Contribuição do Trabalho do Serviço Social - fevereiro de 2016**



Fonte: Pesquisa direta.

Conforme a qualificação exposta no gráfico 15, 59% dos profissionais acreditam que seu trabalho contribuiu muito para a ampliação dos direitos e da cidadania, conforme prevê a legislação citada; 35% avaliaram a contribuição como moderada e 6% acreditam que a contribuição do trabalho do Serviço Social para garantir e ampliar os direitos e a cidadania, conforme prevê artigo 88 da Lei nº8213/91, é mínima.

Dentre os que avaliaram com maior positividade, algumas observações merecem destaque:

A direção que norteia a minha ação cotidiana está em consonância com as diretrizes do Projeto Ético Político da Profissão, sempre pautada por uma perspectiva de inclusão e visão social crítica. Isto me torna vigilante para recusar uma **prática tecnicista e legalista próprias da cultura institucional** e primar pelos objetivos da profissão na garantia de acesso e garantia de direitos (informação verbal, grifo nosso).<sup>117</sup>

Esse artigo prevê que ao Serviço Social compete realizar esclarecimentos junto aos beneficiários sobre seus direitos e os meios de exercê-los, construindo coletivamente o processo de solução, tanto na instituição quanto em comunidade. Acredito que durante o atendimento individual ou coletivo o profissional contribui sim para a ampliação e garantias de direitos. **Não da forma plena e ideal, mas dentro das suas possibilidades e rotinas de trabalho** (informação verbal, grifo nosso).<sup>118</sup>

<sup>117</sup> Interlocutor C.

<sup>118</sup> Interlocutor A.

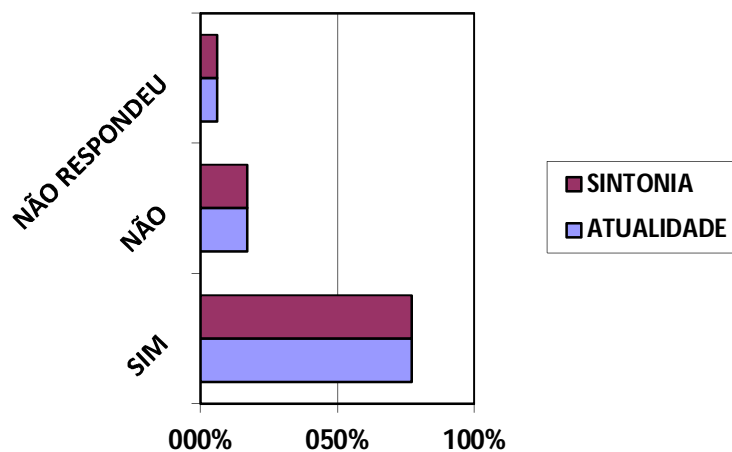
Percebemos que as armadilhas próprias do cotidiano de uma instituição eminentemente legalista e racionalista não passam despercebidas no discurso dos profissionais da GEXFOR, assim como há um reconhecimento que os objetivos pessoais nem sempre estão em sintonia com os objetivos institucionais, havendo, portanto, um jogo de tensões que provoca mudanças no real e exige do profissional a capacidade de compreender e trabalhar com essa dinamicidade histórico-social.

Daí podemos resgatar a discussão de Pontes (1999) sobre a importância da categoria mediação para o processo de intervenção do Serviço Social. Tal discussão eleva a categoria mediação a instrumento fulcral para uma melhor compreensão da dinamicidade dos processos sociais, superando, portanto, a imediatividade dos fatos dados, e oferecendo elementos de análise dentro de uma concepção ontológica de totalidade, na qual os processos sociais são percebidos como complexos constituídos por complexos menores que, ao se relacionarem, provocam transformações no real.

[...] a compreensão da categoria de mediação permite um esclarecimento ontológico deste complexo processo social característico da profissão, porque nos instrumentaliza metodologicamente para vencer a força inercial que nos prende colados a imediatividade, permitindo-nos o movimento que ascende dos fatos (abstrato) ao real mediatizado (concreto pensado) (PONTES, 1999, p. 11).

Fizemos duas perguntas que versavam sobre o documento Matriz, parâmetro estabelecido em 1994 para o desenvolvimento do processo de trabalho do Serviço Social na Previdência. A primeira delas foi: você considera que os parâmetros presentes na Matriz, documento publicado em 1994 pelo Serviço Social da Previdência, reeditado no Manual Técnico em 2011, ainda conseguem responder as demandas que chegam ao Serviço Social na Previdência? A segunda pergunta foi: você acredita que o processo de trabalho desenvolvido pelo Serviço Social, atualmente, está em sintonia com os parâmetros profissionais registrados na Matriz e no Manual técnico? Justifique.

**Gráfico 16 -Atualidade e sintonia da MTMSS no processo de trabalho - fevereiro 2016**



Fonte: Pesquisa direta.

As duas perguntas tinham o objetivo de identificar a opinião profissional sobre a MTMSS e sua exequibilidade no processo de trabalho do Serviço Social previdenciário na contemporaneidade, respectivamente. Os resultados obtidos apresentaram uma equivalência; vejamos: 77% dos profissionais responderam positivamente acerca da atualização do documento perante as demandas que lhe são apresentadas, e o mesmo quantitativo respondeu sobre a convergência ou sintonia entre o atual processo de trabalho e o documento matriz; 17% dos profissionais responderam negativamente a ambas as perguntas; e houve 6% de abstenções.

Dos 77% dos profissionais que responderam positivamente a primeira e a segunda pergunta, todos reconheceram a importância da MTMSS como marco teórico crítico da profissão na política previdenciária, reconhecendo sua hegemonia, porém não sua unanimidade entre os profissionais, e reforçando sua capacidade de gerar reflexões sobre o processo de trabalho.

A concepção da Matriz teórica metodológica veio em consonância com um movimento maior da profissão, consolidada pelo Código de ética de 1993 que é o elemento fundante da Matriz. Acredito que o Manual Técnico reproduz esta essência e comprometimento. [...] a matriz está viva e atualizada na nossa missão de assegurar acesso aos direitos sociais, em especial direito a política de Previdência Social (informação verbal).<sup>119</sup>

<sup>119</sup> Interlocutor C.

Eu considero que os parâmetros da matriz representam um grande avanço para o Serviço Social na Previdência. Mudou-se o foco, que em vez de ser na instituição, voltou-se para o usuário/requerente. Em vez de práticas rotineiras, começaram a ser realizadas ações planejadas, realizadas conforme a demanda da população e a pesquisa das necessidades desta. Fala-se não mais em orientação, mas sim em socialização de informações, de forma horizontal e democrática. A matriz é um norte para os assistentes sociais comprometidos com a implementação do projeto ético-político hegemônico da categoria (informação verbal, grifo nosso).<sup>120</sup>

Ainda sobre os que responderam positivamente as duas perguntas, 38,5% mencionaram nos comentários, de forma mais ou menos explícita, a necessidade de uma revisão do documento, de modo que ele possa acompanhar as demandas institucionais atualmente impostas a profissão, ou seja, reafirmam a atualização dos princípios dispostos na MTMSS, mas sinalizam a dinamicidade conjuntural e institucional que está ligada à profissão e que impõe a necessidade de aprofundar as discussões e rever as categorias, ações e estratégias propostas no documento.

Sabemos que a realidade é dinâmica e temos que acompanhar as mudanças que ocorrem e nos demandam novos desafios e lutas, mas a Matriz continua respondendo às nossas expectativas, embora devido a dinâmica da sociedade, necessite de atualizações para que sejam inseridas novas demandas, categorias, ações e estratégias que enriquecerão a nossa prática profissional (informação verbal, grifo nosso).<sup>121</sup>

Considero que a Matriz direciona a atuação, servindo de referência aos profissionais. Como o próprio documento diz 'Revela uma opção clara e fundamentada pelos princípios democráticos que buscam recuperar e resgatar o exercício da cidadania e do direito', o que não mudou com o passar dos anos. No entanto, acho que se faz necessária a sua atualização e inclusão de elementos dos últimos anos, 'visando acompanhar as demandas no âmbito da política previdenciária, as mudanças ocorridas na instituição e a complexidade da atuação profissional' (Manual técnico) (informação verbal).<sup>122</sup>

Os comentários acima descritos confirmam a MTMSS como um grande marco teórico, metodológico e ético para o Serviço Social previdenciário. Incontestavelmente, ela ainda exerce influência no processo de trabalho do assistente social da GEXFOR, todavia, o momento sócio-histórico, caracterizado pela racionalidade impositiva da instituição e pela fragmentação dos potenciais críticos através dos mecanismos de controle ideológico e das rotinas de trabalho, provoca uma

---

<sup>120</sup> Interlocutor M.

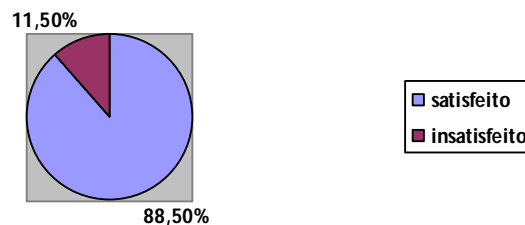
<sup>121</sup> Interlocutor G.

<sup>122</sup> Interlocutor D.

secundarização do documento, reduzindo a amplitude de sua proposta e inviabilizando a exequibilidade de alguns projetos nas suas diversas linhas de ação.

Constantemente sofremos ataques institucionais relacionados às nossas atribuições específicas pois a Instituição quer a mão de obra do Assistente Social, mas não quer o Serviço Social, da forma como está estabelecido no art.88 da lei 8.213/91. Vivemos constantemente tendo que reafirmar nossa importância dentro dessa política, qual o nosso papel e quais atividades nos competem. Isso tudo faz com que vivamos eternamente lutando não só pelos direitos dos usuários da Previdência, mas também pelo direito de continuarmos atuando como Assistentes Sociais da previdência Social. Isso tudo é cansativo, desestimulador, muito embora sejamos capazes de nos envolver de corpo e alma em cada luta por direitos a que somos chamados a participar (informação verbal).<sup>123</sup>

**Gráfico 17 - Satisfação com o trabalho - fevereiro de 2016**



Fonte: Pesquisa direta.

Sobre o nível de satisfação com o trabalho, 88,5% responderam estarem satisfeitos com o trabalho atualmente realizado, e os demais afirmaram insatisfação.

É importante salientar que mesmo havendo um bom grau de satisfação com o processo de trabalho entre os profissionais da GEXFOR, as respostas encontradas confirmaram que este processo se encontra eivado de tensões e exige “[...] preencher o campo de mediações entre as bases teóricas já acumuladas e a operatividade do trabalho profissional” (IAMAMOTO, 2004, p. 52). Ou seja, há necessidade de superarmos a reprodução inata das ideias e práticas do nosso tempo histórico (SILVA, 2011) e conseguirmos construir estratégias, táticas e técnicas de trabalho afinadas com os processos sociais para que a nossa satisfação também se torne o reconhecimento dos direitos daqueles que demandam nossos serviços.

<sup>123</sup> Interlocutor G.

A seguir veremos o último tópico trabalhado no questionário/entrevistas: “A previdência e o Serviço Social no governo do partido dos trabalhadores”. Esse ponto foi pensando a partir dos determinantes externos que definem as circunstâncias sociais nas quais se realiza a prática do assistente social, logo, queríamos discutir e perceber como o processo de “contrarreforma do Estado”, em curso, que reconfigurou a proteção social e dinamizou as relações de poder na sociedade estão influenciando a atividade dos assistentes sociais do INSS.

#### 5.4 A RECONFIGURAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL, O GOVERNO PT E AS IMPLICAÇÕES NO SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA

Como já foi trabalhado no capítulo 3, o Partido dos Trabalhadores promoveu uma gestão governamental singular, conciliando interesses inconciliáveis ao planejar e executar um conjunto de políticas públicas que beneficiou classes sociais antagônicas. De fato, foi uma gestão diferenciada, quando comparada ao projeto neoliberal implementado no governo anterior (gestão de FHC), principalmente para as políticas sociais, no entanto, tornou-se incapaz de romper com a tendência que se amoldara na década de 1990 de “[...] privatização e assistencialização da proteção social” (MOTA, 2010, p. 135).

Essa tendência foi provocada pela adaptação da proteção social brasileira aos mecanismos de controle dos organismos multilaterais, tais como FMI, BIRD entre outros, alterando a arquitetura institucional das políticas públicas ao afetarem seu desenho, formulação, gestão e operacionalização, combinando estratégias de focalização e privatização.

Desta forma, vimos a realização de ajustes estruturais por parte da elite política, a partir de um ponto de vista naturalizado e irreversível, que desresponsabilizou o Estado pelo controle e manutenção de políticas públicas de caráter universal e permanente; em contrapartida, redirecionou recursos para programas focalizados, compensatórios, emergenciais e temporários guiados pela seleção de beneficiários. Resumidamente, materializou-se, nas palavras de Mota (2010), uma unidade contraditória entre as políticas de Seguridade Social, à medida que houve uma expansão da assistência social em face de diversas medidas de privatização da previdência e da saúde.

[...] enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhe são próprios, a assistência social se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se no novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social do Brasil (MOTA, 2010, p. 133-134).

Sendo as políticas sociais um dos principais espaços sócio-ocupacionais do assistente social, essa tendência de “assistencialização” provocou mudanças no processo de trabalho do Serviço Social como um todo, e, de modo bem específico, retraduziu o fazer profissional do assistente social previdenciário.

Assim, tendo como recorte a conjuntura das gestões petistas e partindo da premissa de que o conhecimento dos determinantes estruturais e conjunturais, com foco privilegiado na questão social, são partes constitutivas da competência teórico-metodológica da profissão e, portanto, configuram o trabalho do Assistente Social, favorecendo a intrínseca relação entre profissão e realidade (IAMAMOTO, 2004), iniciamos esse tópico investigando o grau de conhecimento destes profissionais da GEXFOR acerca das mudanças ocorridas na previdência social no governo petista.

[...] o conhecimento da realidade social sobre a qual irá incidir a ação transformadora do trabalho, segundo propósitos preestabelecidos, é pressuposto daquela ação, no sentido de tornar possível guiá-la na consecução das metas definidas. O desconhecimento da matéria-prima do seu trabalho contribui para que o profissional deixe de ser sujeito de suas ações e conscientes dos efeitos que elas possam provocar nos processos sociais e nas múltiplas expressões da questão social (IAMAMOTO, 2004, p. 101).

Destarte, perguntamos: você considera que as mudanças na Previdência Social ocorridas no governo do PT têm influenciado no acesso aos direitos previdenciários dos trabalhadores? Em seguida, caso a resposta fosse positiva, pedimos para que fossem qualificadas as mudanças que haviam ocorrido nesses governos como positivas e/ou negativas.

6% dos pesquisados responderam que não houve mudanças na previdência durante as gestões petistas. “[...] não vi mudanças nesse governo, vi apenas mudanças de gestores” (interlocutor N). A justificativa para tal resposta foi que a gestão previdenciária do PT foi muito similar a gestão empreendida pelos governos anteriores.

Os demais pesquisados (94%) responderam que houve mudanças, demonstrando graus variáveis de conhecimento sobre a conjuntura política do país e



suas interfaces na política de previdência social. As mudanças qualificadas como positivas mais citadas foram:

- a) ampliação da rede de atendimento, com a construção de novas agências e aumento do número de servidores com a realização de concursos públicos para técnicos e dois concursos públicos para analistas do Seguro Social com habilitação específica em Serviço Social;
- b) aumento real do salário mínimo com valores superiores à inflação anual;
- c) normatizações conjuntas dos Ministérios de Desenvolvimento Social e de Previdência que incentivaram a articulação entre as políticas em torno do reconhecimento do direito ao BPC/LOAS;
- d) ampliação do acesso à Previdência através da redução da alíquota de contribuição para microempreendedor individual e facultativo pertencente à família de baixa renda (Lei nº. 12.470/2011);
- e) publicação da Lei nº. 142/2013, que prevê critérios diferenciados para o reconhecimento do direito à aposentadoria da pessoa com deficiência;
- f) mudanças nos critérios de pagamento do salário maternidade em caso de adoção que antes variava de acordo com a idade do adotado e, atualmente, passou a ser devido a todos os segurados adotantes pelo período de 120 dias (Lei nº12.873/13).

As mudanças qualificadas como negativas mais citadas foram:

- a) a reforma previdenciária de 2003;
- b) Aa criação e obrigatoriedade de filiação a Fundação Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP) (Lei nº12.618/12);
- c) as medidas de ajuste fiscal com burocratização dos critérios de acesso a pensão, auxílio-reclusão e auxílio doença (Lei n 13.135/15);
- d) enfraquecimento dos sindicatos;
- e) racionalização da agenda de atendimento;
- f) redução das receitas da seguridade com os múltiplos projetos de desoneração do orçamento público.

Como podemos perceber, as mudanças apontadas pelos assistentes sociais da GEXFOR vão desde aquelas de ordem normativa, aferindo bom grau de atualização acerca da legislação, até aquelas de ordem político-administrativa, que se referem à gestão da política de previdência, evidenciando, em termos gerais, um bom grau de

conhecimento sobre a arquitetura dessa política no país. Não encontramos, no entanto, nos comentários, respostas que articulassem as reformas neoliberais ao atual momento de expansão da assistência e privatização da previdência, isto é, respostas que apontassem para os determinantes estruturais que condicionam o foco da demanda da intervenção da profissional no INSS.

Após a aferição acima exposta, focamos as perguntas no processo de trabalho do Serviço Social no INSS durante o governo PT. O intuito foi analisar as determinações dessa gestão na prática profissional dos profissionais de Serviço Social na GEXFOR.

Fizemos as seguintes indagações: a gestão petista trouxe mudanças ao processo de trabalho do Serviço Social do INSS? Essa pergunta teve como resposta “sim”, por unanimidade, em todos os questionários analisados, deixando clara a reordenação do fazer profissional durante a conjuntura política petista após a efetivação do concurso público que triplicou o quadro de servidores assistentes sociais e a inclusão da avaliação social como parte do processo de reconhecimento ao BPC/LOAS.

Foi no governo do PT que as pessoas com deficiência conquistaram o direito a uma avaliação mais justa do seu grau de incapacidade para acessar o BPC, o que foi feito através da introdução da avaliação social no processo de reconhecimento a esse direito. Esse fato trouxe, na minha opinião, a principal mudança ao processo de trabalho do INSS (informação verbal).<sup>124</sup>

Ressaltamos, entretanto, que alguns comentários citaram os vícios institucionais, próprios da formação do Estado capitalista brasileiro<sup>125</sup>, ao reproduzir práticas que confundem o público com o privado, erguendo relações de poder que submetem o fazer profissional a interesses políticos individuais e/ou de grupos específicos.

Infelizmente atuamos em uma instituição que privilegia a política partidária em detrimento a outros elementos de qualificação e competência na ocupação de cargos e no desenvolvimento do servidor. Na gestão PT não poderia ser

---

<sup>124</sup> Interlocutor L.

<sup>125</sup> Fernandes (2006) irá explicar que a superação do estatuto colonial para a formação do Estado nacional no Brasil foi possível a partir de uma revolução que solapou o tradicionalismo ligado à dominação patrimonialista. Internalizaram-se padrões ideológicos liberais, criando novos padrões culturais que possibilitaram a retirada do País do isolamento do engenho e sua projeção no cenário econômico das cidades, sem, contudo, perder de vista a dominação oriunda dos estamentos senhoriais, mantendo seus privilégios no que toca à concentração de poder político e prestígio social. Assim, ao Estado coube a internalização do predomínio do poder político daquelas elites e dos interesses internos daqueles com quem elas se identificavam, reduzindo-se a cativo do império da dominação senhorial, isto é, colidindo com os interesses públicos com privados, no qual esses últimos tiveram significativas vantagens.

diferente e até de forma surpreendente age com total negação aos princípios da linha esquerdista como antes se via. Vivenciamos momentos de pura expressão de ditadura com cerceamento da liberdade de expressão de ideias que por ventura se apresentavam contrárias o estilo gerencial do momento. Muitas bravas colegas exoneradas por se posicionarem contrárias e resistentes ao novo modelo de gestão implantado na instituição. Momentos lamentáveis, mas de muito aprendizado! (informação verbal).<sup>126</sup>

As influências dos partidos políticos nas definições dos cargos de gestão na direção geral do INSS em Brasília e nas gerências executivas, especialmente na Divisão de Serviço Social e nas Representações Técnicas do Serviço Social foram prejudiciais, a exemplo do ocorrido na Gex Fortaleza onde historicamente, a Responsável Técnica era eleita de forma democrática por todas assistentes sociais e no período de 2011 até 2014 foi nomeada alguém de forma autoritária pelo gerente executivo (informação verbal).<sup>127</sup>

As práticas sinalizadas acima revelam os prejuízos das relações políticas partidárias no desempenho da autonomia e no direcionamento das ações profissionais em vista da exequibilidade de um projeto profissional voltado para a ampliação dos direitos sociais, sobrepondo as divergências de natureza política e ideológica aos interesses coletivos, dividindo o grupo entre as camadas que controlam os meios de administração e de poder e os que não controlam.

É apropriado ressaltar, nesse momento, que a questão das relações de trabalho no setor público está inserida em uma rede de relações mais complexa entre funcionário assalariado, sindicato, Estado e os seus diferentes poderes, mercado capitalista e sociedade civil, portanto, os conflitos resultantes das disputas de poder institucionais refletem as artimanhas próprias do Estado capitalista na busca de manter a ordem do capital em detrimento das esferas sociais e coletivas.

A trama do poder é fazer com que os trabalhadores dos processos organizacionais públicos entre si e entre os demais trabalhadores permaneçam separados. Isto é possível devido as divergências internas entre as categorias do setor público, em termos de cargos e salários, condições de trabalho, e, sobretudo, posição de poder e autoridade, status e prestígio. [...]. Esta é enfim a estratégia da burocracia capitalista: dividir o poder, evitando que ocorram relações horizontais entre trabalhadores de dentro e destes com os de fora do Estado. Esta é a ‘cortina de fumaça’ do Estado capitalista (NOGUEIRA, 2005, p. 18).

Devido à evidente inclinação do Serviço Social previdenciário para atuação prioritária com o BPC/LOAS, perguntamos aos profissionais se o trabalho que eles vêm desenvolvendo tem contribuído no processo de reconhecimento dos direitos

---

<sup>126</sup> Interlocutor I.

<sup>127</sup> Interlocutor B.

previdenciários. As respostas apresentaram-se da seguinte forma: 88% profissionais responderam que o trabalho do Serviço Social contribui para o processo de reconhecimento dos direitos previdenciários; 6% respondeu que contribui de forma insipiente e 6% respondeu que contribuem, mas não conforme prevê a legislação que rege as competências da categoria.

Mesmo todos respondendo, de formas diferentes, que sim, alguns comentários merecem destaque, vejamos: “Há no Serviço Social **a centralidade do benefício assistencial**, mas outras ações também têm contribuído com a garantia do benefício previdenciário” (informação verbal, grifo nosso).<sup>128</sup>

A centralidade do trabalho do Serviço Social na previdência em benefícios assistenciais pode ser considerada como uma das refrações do processo de *privatização e assistencialização da proteção social* acima sinalizado, deslocando o fazer profissional do assistente social inserido na política previdenciária para ações de caráter assistencial<sup>129</sup>, e, portanto, colocando em segundo plano as recomendações da Matriz Teórico Metodológica de 1994.

Quanto a esta tendência a assistencialização da intervenção do Serviço Social no INSS, afirmamos que se trata de um terreno conflitante que apresenta duas faces complementárias e contraditórias: a primeira é que representa um avanço para a categoria dentro da instituição, posicionando-a na linha de frente do processo de reconhecimento do direito ao referido benefício e abrindo margem para a revalorização de atribuições específicas da profissão esvaziadas na década de 1990 com o governo FHC. Mas a segunda face é que associa a identidade profissional, prioritariamente, ao benefício assistencial, desprezando a contribuição histórica da profissão no reconhecimento do direito aos benefícios previdenciários: “[...] os servidores associam ao Serviço Social tudo que tem relação com os benefícios assistenciais (informação verbal).<sup>130</sup>

Dando continuidade à pesquisa, perguntamos sobre a dimensão coletiva e a organização política do Serviço Social no INSS. Queríamos saber a opinião dos

---

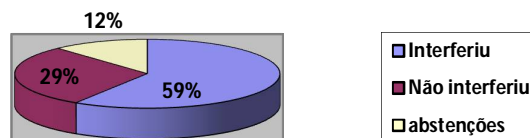
<sup>128</sup> Interlocutor CI.

<sup>129</sup> Esclarecemos que a avaliação social para concessão do BPC pelo assistente social foi um grande ganho para os usuários da assistência, à medida que, tornou mais justo os critérios de concessão do benefício, e é uma atividade importante e uma expressão da valorização da profissão em si. No entanto, a crítica está em como ela tem se concretizado. Entendemos que o processo de avaliação social não deveria se sobrepor e/ou concorrer com o atendimento aos usuários da previdência.

<sup>130</sup> Interlocutor L.

profissionais sobre a interferência da gestão petista sobre a organização da categoria. Tivemos 59% de respostas positivas, 29% negativas e 12% de abstenções.

**Gráfico 18 - A gestão petista e a organização política dos profissionais - fevereiro 2016**



Fonte: Pesquisa direta.

Analise os comentários:

O governo petista interferiu na organização e mobilização dos movimentos sociais em geral. Com relação especificamente ao Serviço Social do INSS, tivemos em 2002 o retorno da nossa centralidade com o retorno da Divisão de Serviço Social e em 2006 com a formalização das funções para representações nas Superintendências e Gerências Executivas. Além disso tivemos o concurso público em 2009 com 1350 vagas para Assistentes Sociais, após mais de 20 anos sem concurso. Teremos outro agora em 2015 também específico para Assistentes Sociais. Embora tenhamos restrições ao estabelecido no edital relativo às nossas atribuições, e estejamos na luta para retificação, somos totalmente favoráveis à realização do concurso público. Por outro lado, tivemos interferências diretas no nosso trabalho com gestores querendo definir as nossas atividades, uma gestão recheada de assédio moral, autoritarismos, desvios de funções, restrição às reuniões técnicas e espaços coletivos de discussão da categoria. Então, embora tenhamos reconquistado a nossa tão sonhada centralidade, não foi possível desempenhá-la com autonomia o que levou à desmobilização da categoria e diversidade de interpretação e condução das nossas diretrizes profissionais, com a ampliação de posturas e interesses individuais e pessoais em detrimento dos coletivos (informação verbal).<sup>131</sup>

O comentário deixa patente o imbricamento das relações de poder que ultrapassa a esfera governamental e se materializa nas relações cotidianas, sendo exercido em níveis variados e em pontos diferentes da teia social.

<sup>131</sup> Interlocutor G.

A gestão petista, ao desmobilizar os movimentos sociais integrando as principais lideranças a máquina estatal<sup>132</sup>, trouxe para si diferentes concentrações de poderes indispensáveis a sua sustentação e atuação eficaz, criando bases estratégicas de governabilidade. “[...] o aparelho do Estado é um instrumento específico de um sistema de poderes que não se encontra unicamente nele localizado, mas o ultrapassa e complementa” (MACHADO, 1995, p. 18). Em contraposição, fragilizou esses movimentos, combatendo boa parte das estratégias de mobilização antes mesmo que elas viessem a ocorrer.

Da mesma forma, ao colaborar com a reestruturação do Serviço Social previdenciário, restabelecendo seus postos de direção nacional e regional, e um pouco depois, recompondo seu quadro funcional através de concurso público, o governo petista reconheceu a importância da profissão, criando uma empatia entre profissionais e o governo. Depois disso, não se isentou de um exercício de poder disseminado em microrrelações voltadas a doutrinar os assistentes sociais para que fosse possível e viável utilizar ao máximo da sua força de trabalho, diminuindo sua capacidade de revolta e de resistência, isto é, neutralizando os efeitos do contra poder ao tornar os profissionais dóceis politicamente.

A dinâmica histórica, todavia, mostrou que poder e resistência compõem a mesma teia de relações. Assim, as relações de poder disseminadas por toda a estrutura organizacional geraram relações de força, situações estratégicas, lutas e resistências por parte de membros do coletivo, erguendo um palco de tensões no interior do coletivo de assistentes sociais e entre estes e demais setores da instituição.

Vejamos esse outro comentário:

[...] O PT sempre foi um aliado da categoria, pelo discurso de defesa dos direitos dos trabalhadores e no combate ao agravamento das questões sociais acentuadas pela política neoliberal. Contudo, houve uma decepção da categoria após o PT assumir o governo e dar continuidade à política que antes ele combatia. Isso desafia ainda mais a implementação do nosso projeto ético-político, pois a luta contra o domínio do capital deve ocorrer de forma coletiva e vivemos tempos de descrédito na política (informação verbal).<sup>133</sup>

O comentário acima faz alusão à expectativa que foi gerada pelo Serviço Social com a ascensão do PT ao governo federal e a consequente decepção pela condução austera dada por este partido na gestão das políticas sociais, principalmente as

<sup>132</sup> Tema exposto no capítulo 3.

<sup>133</sup> Interlocutor D.

previdenciárias, implicando em um descrédito na conjuntura política de esquerda do país.

Esse sentimento de decepção é compreensível a partir do movimento de continuidade da plataforma neoliberal empreendido na gestão petista, principalmente no tocante à manutenção dos fundamentos da política econômica pelo capital financeiro e as medidas de ajuste fiscal empreendidas nos últimos anos do governo Dilma. Conforme diz o comentário, é um contexto de “novos desafios” onde a profissão deve estar atenta aos acontecimentos e reflexiva para burlar as armadilhas da aparência, que simplifica e polariza os fatos, e construir uma crítica fundada nos parâmetros ético-políticos dispostos no nosso código de ética profissional.

Assim, é exatamente a resistência da profissão e de suas instâncias de organização política, daí citamos o CFESS e os CRESS como principais protagonistas que tornam possível esse ‘estica e puxa’ dos limites e possibilidades construídos na esfera previdenciária. O momento, mais que nunca, exige protagonismo, diálogo e disposição para a luta que se faz nos diversos espaços da vida cotidiana. Nesse contexto, o espaço laboral adquire singularidade, por estamos defendendo os direitos sociais, conforme reforça um dos nossos interlocutores: “Não vamos culpabilizar [apenas] um governo pela ausência de organização política de uma categoria, [...] somos sujeitos dessa história” (informação verbal).<sup>134</sup>

Para concluir a pesquisa, perguntamos aos profissionais quais as dificuldades e facilidades para a implementação dos compromissos registrados na Matriz, Manual e Art.88 em sintonia com o projeto ético político do Serviço Social? Gostaríamos de explorar acerca dos desafios e possibilidades encontradas pelos assistentes sociais diante da conjuntura política do governo do Partido dos Trabalhadores.

As dificuldades e facilidades apresentadas costuraram a teia de relações descritas no decorrer desse último capítulo. Os profissionais ressaltaram como uma de suas maiores dificuldades: *a limitada compreensão do papel do Serviço Social no âmbito institucional, tanto em nível administrativo como pelo próprio grupo de assistentes sociais que compõe a equipe da GEXFOR*. Acreditamos ser esse o maior entrave no desenvolvimento do processo de trabalho do Serviço Social previdenciário, desencadeando consequências negativas.

---

<sup>134</sup> Interlocutor L.

A dificuldade de identificar e realizar as atribuições privativas e competências da profissão, conforme preveem os documentos que regem a atuação profissional na esfera da política de previdência, fragiliza a identidade da categoria no interior da instituição, tornando-a ainda mais vulnerável aos mecanismos de racionalização do trabalho impostos pela gestão. Limita o fazer profissional às demandas pungentes impostas pelo INSS em desfavor da autonomia profissional sobre o processo de trabalho. Além disso, reduz o potencial crítico do profissional e reforça práticas conservadoras que conduzem à acomodação, à rotinização do trabalho, ao burocratismo e à mediocridade profissional.

Hoje no INSS não temos como falar de um único Serviço Social, até porque temos colegas que reiteram e referendam a lógica do seguro em seus atendimentos, digo isso pelo próprio debate e posicionamentos nas nossas reuniões técnicas. Temos um quantitativo de profissionais conservadoras bem elevado que potencializam e privilegiam, de certa forma, a dimensão tecnicista, obviamente, pragmática do fazer profissional, donde a atuação da assistente social é restrita a realizar entrevista para fins de avaliação social na concessão de benefícios previdenciário e assistencial (informação verbal).<sup>135</sup>

Outra dificuldade elencada foi o distanciamento da categoria das entidades de organização política, seja dos direitos dos próprios profissionais, seja dos direitos dos usuários das políticas públicas. Conforme se verificou linhas acima, mesmo havendo um reconhecimento por 100% do grupo da importância da participação nessas instâncias para a qualificação da intervenção profissional e para a ampliação dos direitos e dos espaços democráticos para os usuários das políticas públicas, elas ainda são ocupadas por um número reduzido de profissionais que, mesmo considerando uma amostra privilegiada, não chega a alcançar 30% nessa pesquisa. O distanciamento supra referido, ocasiona, por consequência, o distanciamento dos movimentos sociais e políticos.

Mais um ponto elencado como dificultador do trabalho foi o baixo investimento em capacitação do grupo de profissionais e o insipiente incentivo à pesquisa, elementos que colaboram para a competência teórica-metodológica, desbravando novos caminhos para o exercício profissional (IAMAMOTO, 2004). Por último, foi citado o favorecimento de relações políticas partidárias, que colocam interesses individuais como um dos critérios para a escolha das representações da categoria, refutando espaços de decisão democrática.

---

<sup>135</sup> Interlocutor J.



Sobre os facilitadores, para a implementação dos compromissos registrados na MTMSS, Manual e Art. 88, podemos pontuar, como mais significativos: o apoio oferecido pelo CFESS e CRESS nas lutas da categoria; a articulação com as entidades representativas dos servidores (Sindicatos, Federações e Confederações); a articulação com a rede socioassistencial; o compromisso dos profissionais com os usuários; e os princípios e valores defendidos pelo projeto ético-político que norteia a prática profissional, mantendo o vigor crítico e a disposição para a luta mesmo diante das adversidades.

## 6 CONCLUSÃO

Ao longo dos anos, a Previdência Social tem tomado papel de destaque como a maior política pública de redistribuição de renda do país. Ela nasce como resposta do Estado à organização e luta dos trabalhadores diante das refrações da questão social, tornando-se uma contraprestação pública para assegurar os riscos do trabalho (acidentes, doenças e velhice).

No Brasil, essa política apresentou maior expansão nos períodos ditatoriais, com destaque para o Estado Novo e a ditadura militar, endossando uma dinâmica contraditória de ampliação dos direitos sociais em período de repressão dos direitos civis e políticos. Em 1988, foi coroada como uma das políticas de Seguridade Social, compondo um amplo sistema de proteção social, juntamente com as políticas de Assistência e Previdência Social.

A partir dos anos de 1990, com o avanço do neoliberalismo no contexto brasileiro, as políticas sociais passaram a sofrer ataques; iniciou-se um processo de contrarreforma composto por um conjunto de mudanças estruturais regressivas contra os trabalhadores e a massa populacional brasileira. Quantitativos dos fundos de financiamento das políticas sociais foram direcionados para benefício dos capitais nacional e internacional. Critérios cada vez mais seletivos foram impostos nas prestações dos serviços à população, culminando em uma cultura de crise que representou a redução e burocratização dos direitos sociais.

A cultura de crise imposta pelo projeto neoliberal significou, empiricamente, medidas de ajustes, com a redução do papel do Estado em prol do livre mercado e da iniciativa privada. Nesses termos, o conceito de Seguridade Social perdeu substância, e na plataforma política da época ergueu-se o discurso reformista dos organismos multilaterais (BIRD, FMI) no qual o Estado é ineficiente, incapaz de gerenciar o desenvolvimento da economia e responsável pela crise econômica. Desta forma, precisaria ser substituído pela iniciativa privada, adequando-se aos princípios da livre concorrência para superação da crise e extinção das desigualdades sociais.

A partir desse discurso, iniciou-se um conjunto de reformas do Estado brasileiro. Na perspectiva de livre mercado, privatização e redução do papel do Estado, foram priorizadas duas reformas, uma administrativa e outra previdenciária. A primeira reestruturaria toda a administração pública, enxugando a máquina burocrática a partir da redução do funcionalismo público e do ingresso do capital privado por meio das

privatizações/terceirizações. A segunda agiria na Previdência Social, acabando o sistema de “privilégios” e readquirindo a sustentabilidade do sistema, ao impor condições mais rigorosas para acesso aos benefícios.

A reforma previdenciária processou-se em vários momentos, tendo início oficial em 1988, com a EC nº, 20. Seu texto inicial foi duramente rebatido por partidos políticos de esquerda e movimentos da sociedade civil organizada até chegar a um texto final que, mesmo com toda a pressão exercida pela oposição, representou a imposição de prejuízos aos segurados, implicando em extensão do período de contribuição e redução dos gastos públicos ao postergar as concessões e conceder benefícios por menos tempo.

O segundo ápice da reforma previdenciária, ou a segunda reforma previdenciária, ocorreu no governo Lula (2003). Surpreendentemente, desta vez o partido que antes se fazia oposição às reformas regressivas de direitos conseguiu aprovar medidas que haviam sido rechaçadas em 1988 por sua própria oposição. A reforma de 2003 atingiu com mais força os servidores públicos, pela aplicação de medidas como o fim da aposentadoria integral, taxaço dos inativos e regulamentação da previdência complementar, dificultando o acesso aos direitos previdenciários dos trabalhadores e estimulando a transformação da Previdência Social em produto de mercado.

Para além dos momentos protagonizados pelas reformas de 1988 e 2003, também foi editado um conjunto de medidas que tinha dois objetivos: incluir a parcela da população fora do mercado formal no sistema contributivo através de alíquotas mais baixas que as tradicionais, constituindo uma Previdência Social voltada para a população de baixa renda e redistributiva de benefícios nos valores mínimos; e fortalecer os fundos de pensões, capital privado, redirecionando o funcionalismo público e a população de renda mais alta para o mercado de previdência complementar.

No geral, podemos afirmar que as mudanças burocratizaram o acesso aos direitos previdenciários e dividiram o sistema público entre ricos e pobres. Assim, defendemos que as reformas previdenciárias propiciaram um processo de contrarreforma do Estado que penalizou os trabalhadores, reduziu o conceito de Seguridade Social e fortaleceu a lógica mercantil da política de previdência.

As mudanças na previdência não ficaram apenas no âmbito legislativo; a dinâmica laboral interna da autarquia que operacionaliza seus benefícios sofreu rigorosas alterações. Paralelamente à legislação contrarreformista, iniciou-se um projeto

de modernização tecnológica do INSS que possibilitou uma maior racionalização e controle sobre o processo de trabalho. A modernização foi propagandeada como uma estratégia para aumentar a eficácia da autarquia e combater as fraudes, no entanto, além do propósito citado, tornou-se um eficiente mecanismo de controle sobre o atendimento, aumentando a produtividade e fiscalização sobre os servidores e servindo para restringir o acesso dos trabalhadores aos seus direitos.

O Serviço Social não ficou imune a essas mudanças. Reinventando-se para atender às novas demandas impostas, sem, contudo, perder de vista sua plataforma de trabalho construída em 1994 com o documento MTMSS, a profissão sofreu tensionamentos que significaram perdas e ganhos para os assistentes sociais; perdas quanto à situação institucional e ganhos quanto ao grau de maturação e criticidade sobre a atuação profissional.

A depender do cenário político e econômico que se instalara, esses tensionamentos adquiriram novas roupagens. No fim dos anos de 1990, temos uma conjuntura pouco favorável ao projeto profissional defendido pelo Serviço Social. Enquanto o governo executava uma reforma administrativa que visava reduzir a máquina estatal, com ondas de privatizações e políticas reducionistas dos direitos sociais, o Serviço Social rompia com os paradigmas tradicionais registrados nos planos básicos de ação e defendia um projeto crítico transformador de previdência pública, universal, sustentável e alicerçada em um conceito amplo de cidadania.

As divergências ideológicas entre o projeto neoliberal e o projeto defendido na matriz de trabalho do Serviço Social no INSS trouxeram graves consequências aos profissionais. Estes perderam legitimidade institucional. A categoria foi retirada da estrutura administrativa, perdendo o *status* de serviço previdenciário e sendo redefinido como atividade auxiliar. Teve seu fazer profissional esvaziado ao se extinguir as funções do parecer social e os recursos materiais. Além disso, iniciou-se uma onda de assédio moral contra os profissionais que, endossada pelo projeto de reforma previdenciária imposto em 1998, culminou em uma sequência de aposentadorias/afastamentos.

Diante disso, esforços foram somados pela categoria para que o quadro fosse revertido e o Serviço Social não se extinguisse na política previdenciária. Nas manobras empreendidas, as articulações com setores do PT foram fundamentais, partido político que tinha, à época, a simpatia de parte significativa do coletivo profissional.

Em 2002, já no final do segundo governo de FHC e como sintoma do avanço petista, o Serviço Social previdenciário conseguiu um nível de articulação intra

e extra institucional que possibilitou a retomada da centralidade da profissão com a recolocação da representação nacional na Divisão de Serviço Social. A partir daí, grupos de trabalhos foram formados para construir estratégias que viabilizassem o reestabelecimentos das representações regionais e locais, assim como a reestruturação do quadro de servidores.

Em 2006, já no final do primeiro mandato de Lula, as representações regionais foram reestabelecidas, e no ano seguinte já se formara um grupo de trabalho interministerial com vistas a discutir o processo de trabalho do Serviço Social previdenciário e as possibilidades de ampliação do quadro de servidores a partir da realização de concursos públicos. Nesse espaço, foi possível reavaliar e alterar a forma de concessão do BPC para pessoas com deficiências/doenças, incluindo critérios que considerassem os determinantes ambientais/sociais que incidiam sobre a vida dos usuários. Assim, chegou-se à conclusão, exposta no Decreto nº. 6214/2007, que a avaliação do BPC passaria a ser constituída por avaliação social e perícia médica, o que, somada as competências do Art.88 da Lei nº8213/91, gerou demanda específica para a contratação de novos assistentes sociais.

O quadro de assistentes sociais previdenciários foi triplicado em 2009, reestabelecendo um serviço que estava na iminência da extinção. Apesar disso, ataques foram empreendidos contra a militância e a autonomia da atuação profissional. A aquiescência institucional limitava-se à presença da categoria, mas não se estendia aos seus projetos emancipatórios.

A reforma previdenciária de 2003 implementada pelo governo Lula, a execução do projeto de modernização previdenciária dentro da lógica da racionalização tecnológica sobre o processo de trabalho, a precarização das relações de trabalho com o crescimento da informalidade e a tendência a assistencialização/mercantilização das políticas sociais, para citar alguns exemplos, constituíram fatores decisivos para a transformação do processo de trabalho do assistente social previdenciário. Iniciava-se uma era com novos desafios, marcada por uma conjuntura política, social e econômica altamente complexa, na qual, ao mesmo tempo em que se erguia um marco histórico do governo do Partido dos Trabalhadores, somava-se um conjunto de medidas que representava a continuidade do projeto de contrarreforma iniciada com a chegada das ideias neoliberais no solo político brasileiro, exigindo do profissional uma capacidade crítica, criativa e propositiva que redescobrisse alternativas e possibilidades de trabalho no novo cenário que se apresentava.

O desafio de recompor o quadro do Serviço Social previdenciário havia sido alcançado. O objetivo, portanto, passaria a ser resgatar e fortalecer a identidade e a autonomia do coletivo profissional, afinada com a competência exposta no Art. 88 e no projeto desenhado na Matriz, mantendo a unidade e poder de luta para se avançar criticamente. O objetivo era audacioso e vem enfrentando vários obstáculos.

Além da conjuntura política, econômica e social pesquisada nesse trabalho, descobrimos que, as disputas entre os projetos profissionais, disputas entre diferentes projetos de profissão e sociedade, fragmentou a categoria fragilizando ainda mais o potencial de luta e mobilização dos assistentes sociais. A defesa da profissão segundo os princípios da MTMSS continuou predominantemente limitadas àqueles profissionais envolvidos com sindicatos, partidos políticos, academia e movimentos sociais, estando o restante da categoria abstinente, mesmo concordando com o documento, ou de acordo com a contrarreforma que está ocorrendo.

Longe de incorrer em generalizações, e acreditando que no campo das políticas sociais habita uma diversidade de interesses ideológicos e políticos, favorecendo, portanto, o surgimento de uma multiplicidade de pontos de vista, percebemos que as assertivas e os equívocos transitaram pelos subgrupos que se formavam, não sendo monopólio de nenhum. Infelizmente, no entanto, tal diversidade, ao invés de engrandecer as discussões, exercitar o pluralismo e a tolerância e construir uma unidade dialética para a construção dos saberes, foi redirecionada para o campo dos micropoderes e das microrrelações, onde os embates ideológicos confundiram-se com as relações pessoais, pulverizando a unidade do grupo ao gerar uma teia de inimizades.

Nessa lógica desagregadora, também percebemos alguns vícios sobre as competências fundamentais para o exercício profissional. A competência teórica metodológica não alcançou a amplitude dos processos que incidiam sobre a atuação profissional, esbarrando-se, em certa medida, à competência para a análise da normatização previdenciária e assistencial. A competência técnico-operativa metamorfoseou-se de tecnicismo, concebendo modelos profissionais especialistas na operacionalização de sistemas e com olhar mais voltado para a política e sua burocracia e menos para os sujeitos que demandam seus serviços. E, a dimensão ético-política imersa nas correlações de forças institucionais e políticas, por vezes, distanciou-se dos parâmetros instituídos no projeto ético político da categoria reduzindo as possibilidades de ação do coletivo perante as demandas que surgem no processo de trabalho.

A pesquisa também nos permitiu averiguar que, apesar dos limites acima ressaltados, permaneceu uma resistência no Serviço Social previdenciário que continuou na luta e construção de estratégias de empoderamento e resgate da autonomia profissional em meio aos constantes desafios cotidianos. Isto é, mesmo havendo uma conjuntura política que favorecia o controle institucional, a desmobilização política e a fragmentação do grupo através do controle ideológico, iniciativas continuaram ocorrendo para reaver as competências profissionais dispostas no Artigo 88 e nas diretrizes presentes na MTMSS. As existências de tais iniciativas exerceram/exercem uma influência positiva no coletivo, suscitando espaços de reflexão da atuação profissional, e imprimindo, em certa medida, uma pressão contra o avanço de práticas conservadoras.

Este achado pode ser percebido nas respostas expressas nos questionários, onde se encontrou, em diversas ocasiões, a preocupação profissional com a pesquisa e formação continuada; em se manter atento às mudanças nas legislações assistenciais e previdenciárias, qualificando os atendimentos prestados aos usuários; nas múltiplas tentativas de reaver as disposições da MTMSS reeditadas no Manual Técnico, propondo intervenções nas três linhas de ações dispostas para o exercício profissional, que superam a racionalização tecnológica e ultrapassam as barreiras institucionais, construindo articulações com a rede de atendimento das políticas sociais, movimentos sociais e entidades organizadas da categoria; no esforço dos membros do grupo em participar das atividades políticas, com inserção nos conselhos de políticas e direitos dos usuários, nos conselhos da categoria, com destaque para a participação no CRESS/CE, e nas entidades sindicais que representam o coletivo de servidores.

Além disso, há um empenho, de parte do grupo, em alcançar o monitoramento tecnológico sobre o processo de trabalho do assistente social, no sentido de acompanhar técnica, ética e metodologicamente o que está sendo produzido pelo Serviço Social previdenciário, sendo este monitoramento uma estratégia de organização política e instrumentalização técnica para desconstruir falácias que endossam o processo de desmonte do serviço, para identificar as deficiências e melhorar a qualidade no atendimento, e no sentido de reconhecer como a intervenção e as escolhas técnicas estão refletindo no acesso dos usuários aos direitos assistenciais e previdenciários.

Assim, a pesquisa nos ajudou a perceber que, mesmo vivenciando dilemas de várias ordens e sobrevivendo em um campo minado de conflitos (internos e externos), interesses/projetos antagônicos e ataques governamentais, o Serviço Social

previdenciário vem, entre erros e acertos, tentando se manter legítimo como categoria pautada na efetivação dos direitos sociais dentro da política previdenciária. Baseada em um compromisso ético-político que necessita ser constantemente lembrado e discutido em sua materialidade cotidiano, a profissão, ou uma parte significativa dela, tem se mantido combativa contra esse estado que preserva e expande as relações capitalistas, estimulando mudanças estruturais regressivas de direitos.

Desta forma, mesmo sendo o panorama da gestão petista de manutenção dos preceitos neoliberais com clara tendência de fragmentação da política previdenciária em uma previdência mínima para a população de menor faixa de renda e uma previdência de capitalização para aqueles que gozam de maiores salários, podemos afirmar que o Serviço Social previdenciário ainda consegue representar a voz dos usuários dentro do INSS, mesmo não sendo uma voz uníssona. Averiguamos na fala dos interlocutores, um desejo em realizar uma intervenção profissional em sintonia com o projeto ético-político da categoria e com a construção de uma política de previdência pública, universal e sustentável.

Percebemos que as barreiras postas pela conjuntura política e econômica descritas no corpo deste trabalho, na qual se coloca o desafio de expandir a Previdência Social no marco do capitalismo, exigem cada vez mais um profissional com capacidade para perceber, analisar e criticar os vícios da rotinização do trabalho pautado na lógica do capital. Temos que discutir o “óbvio”, o natural, o consuetudinário, descortinando o conservadorismo que estes podem esconder.

Assim, o Serviço Social previdenciário tem como desafio afirmar o projeto ético-político na conjuntura atual, rejeitando um Estado que desmonta os direitos sociais em prol do capital financeiro; que culpabiliza o indivíduo por sua não integração a proteção social restrita ao mundo do trabalho; e, que discute a pobreza a partir de uma concepção reducionista e conservadora que nem arranha a problemática dessa forma de refração da questão social, para citar alguns exemplos.

É necessário, também, nos organizarmos coletivamente, construirmos parcerias dentro e fora da instituição; criarmos estratégias de resistências contra o enviesamento de nossas atribuições profissionais, demarcando espaço da profissão como serviço previdenciário, direito dos usuários das políticas públicas e instrumento de ampliação do acesso à política previdenciária e assistencial. Para isso, se faz necessário assegurarmos a centralidade técnica nacional e regional, e lutarmos pelas escolhas de representações técnicas eleitas democraticamente e que comunguem com a defesa da



profissão de acordo com o Art.88, o código de ética profissional e diretrizes registradas na MTMSS.

Não podemos esquecer, ainda, da importância do nosso trabalho junto aos movimentos sociais, uma vez que foram estes que ajudaram na recolocação da profissão em momento de ameaça de extinção na década de 1990. Sendo a articulação junto a estes movimentos benéfica tanto para a categoria, que ganha reconhecimento e legitimidade de seu trabalho junto a sociedade, como para o próprio movimento, uma vez que viabiliza, através da dimensão política pedagógica, o fortalecimento do coletivo, estratégia chave para amenizar os desmontes das políticas sociais em tempos de ascensão neoliberal e desfalque ao fundo público.

Como vemos, os desafios são múltiplos e grandiosos e exigem um enfrentamento coletivo em várias dimensões (intra e extra institucional). Portanto, é necessário maturidade e tranquilidade para superar e/ou suportar as divergências que segregam, fortalecendo a unidade do grupo no sentido de resgatar o potencial crítico profissional esgaçado nas teias neoliberais, reposicionando a categoria em posição de destaque no combate ao burocratismo descabido e a regressão de direitos.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **ANFIP e entidades representativas consideram proposta de previdência complementar negócio de risco**. 2012. Disponível em: <[http://www.anfip.org.br/informacoes/noticias/ANFIP-e-entidades-representativas-consideram-proposta-de-previdencia-complementar--negocio-de-risco\\_19-03-2012](http://www.anfip.org.br/informacoes/noticias/ANFIP-e-entidades-representativas-consideram-proposta-de-previdencia-complementar--negocio-de-risco_19-03-2012)>. Acesso em: 2 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **A DRU e as políticas sociais**. 2016. Disponível em: <[http://www.anfip.org.br/informacoes/artigos/A-DRU-e-as-politicas-sociais-Vilson-Antonio-Romero\\_06-01-2016](http://www.anfip.org.br/informacoes/artigos/A-DRU-e-as-politicas-sociais-Vilson-Antonio-Romero_06-01-2016)>. Acesso em: 3 fev. 2016.

ANDERSON, Perry. **A crise no Brasil**. 2016. Disponível em: <http://www.esquerda.net/artigo/crise-no-brasil-parte-1/42445>. Acesso em: 5 mai 2016.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** 15<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2<sup>a</sup>ed. São Paulo: Boitempo, 2009.

ARCARY, Valério. **Um reformismo quase sem reformas: uma crítica marxista do governo Lula em defesa da revolução brasileira**. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Sundermann, 2014.

BARROCO, M.L.S. Fundamentos Éticos do Serviço Social. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. CFESS; ABEPSS: Brasília, 2009

BEHRING, E. E; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2008.

BONETTI, Dilsea Adeodata *et al.* **Serviço Social e Ética: convite a uma nova práxis**. São Paulo: Cortez, 2006.

BOSCHETTI, I. **Seguridade Social e Trabalho**. Paradoxos nas políticas de Previdência e Assistência Social. Brasília: Letras Livres; UNB, 2006.

BRAGA, Léa; CABRAL, Maria do Socorro Reis (Orgs.). **Serviço Social na Previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes**. São Paulo: Cortez, 2007.

BRAGA, Ruy. **A Política do Precariado: do populismo a hegemonia Lulista**. São Paulo: Boitempo, 2012.

BRASIL. **A Matriz Teórica e Metodológica do Serviço Social na Previdência**. 1<sup>a</sup>ed. Brasília: MPAS, 1994.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 8213, 24 de junho de 1991**. Dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm)> . Acesso em: 3 out. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da seguridade social, nº. 8212 de 24 de junho de 1991.**

Disponível em: <<http://www.planalto.go v.br/ccivil.../Leis/L8212cons.htm%22LeiHYPERLINK>>\_. Acesso em: 2 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <[www.planalto.gov.br/.../constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/.../constituicao.htm)>. Acesso em: 2 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado.** Presidência da República: Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº6214 de 26 de setembro de 2007.** Presidência da República: Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm)>. Acesso em: 1 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Conheça mais sobre a FUNPRESP.** Ministério da Previdência Social: Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.mtps.gov.br/images/Documentos/outrosAssuntos/funprespfaq.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Contra a corrente no Ministério da Fazenda. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº. 19, ano 7, jun. de 1992. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1992/92-99ContraACorrente-Depoimento.PDF>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Exposição de motivos. 1995.** Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/ver\\_file\\_3.asp?id=1392](http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=1392)>. Acesso em: 2 fev. 2015.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Rev. Serviço Social & Sociedade**, nº112. São Paulo, out/dez de 2012.

CARTAXO, A. M. B. **Estratégias de sobrevivência:** a previdência e o serviço social. São Paulo: Cortez, 2008.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.

COUTINHO, Carlos Nelson. A hegemonia da pequena política. In: **Hegemonia às Avessas:** economia política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Assistentes Sociais no Brasil:** elementos para o estudo do perfil profissional. Brasília: CFESS, 2005.

\_\_\_\_\_. **2º Seminário Nacional de Serviço Social na Previdência Social.** Brasília: CFESS, 2015.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política Social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. In: **Rev. Katál.** Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34 jan./jun. 2007

- FALEIROS, V.P. **A política social do estado capitalista**. São Paulo: Cortez, 1980.
- FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaios de interpretação sociológica**. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2006.
- FLEURY, S; OLIVEIRA, J.A. (Im) **Previdência Social: 60 anos de história da previdência no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1985.
- FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a Proteção Social no Brasil: desafios e perspectivas. In.: **Rev. Katálysis**. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 65-74 jan./jun. 2007.
- FRIEDMAN, Milton; Rose. **Liberdade de Escolher - o novo liberalismo econômico**. Rio de Janeiro: Record, 1980.
- FOLHA DE SÃO PAULO. **Especial governo Lula**. 2002. Disponível em: [http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/governolula/presidente-o\\_eleito.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/governolula/presidente-o_eleito.shtml). Acesso em 02/01/2015.
- FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Programa de Governo 2002**. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/uploads/programagoverno.pdf>. Acesso em: jan. 2015.
- GOULART, Serge. **Sobre a origem e o desenvolvimento do PT**. Esquerda Marxista, 2012. Disponível em: <http://www.marxismo.org.br/content/sobre-origem-e-o-desenvolvimento-do-pt>. Acesso em: 21 jan. 2015.
- HAYEK, F.A. **O caminho da Servidão**. 6ª ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.
- HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. Tradução: Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. 23ªed. São Paulo: Edições Loyola, 2012.
- \_\_\_\_\_. **O neoliberalismo: história e implicações**. Tradução: Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. 4ªed. São Paulo: Edições Loyola, 2013.
- IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e o Serviço Social no Brasil**. 14ª. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Serviço Social em tempo de Capital Fetiche: Capital financeiro, trabalho e questão social**. 5ªed. São Paulo: Cortez, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 7ªed. São Paulo: Cortez, 2004.
- IASI, Mauro Luis. **As metamorfoses da consciência de classe**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

- KAMITANI, Eduardo. **A crise do capital:** uma resenha sobre a obra de Ernesto Mandel. 2007. Disponível em: <<http://www.urutagua.uem.br/012/12kamitani.htm>>. Acesso em: jan. 2016.
- KURZ, Robert. **O Colapso da modernização:** da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial. Tradução de Karen Elsabe Barbosa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- LESSA, Sérgio. **Serviço Social e Trabalho:** Porque o Serviço Social não é trabalho. 2ªed. São Paulo: Instituto Lukács, 2012.
- MACHADO, Roberto. Prefácio. In: FOULCALT, Michel. **Microfísica do Poder.** 11ª. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1995.
- MACIEL, David. **O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990 – 1992).** 2011. In: **Revista UFG**, Ano XIII nº 11, Dezembro/2011.
- MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio.** São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MARX, Karl. **O capital:** crítica da economia política. Tradução de Reginaldo Santana. 31ªed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. Livro I, V.I.
- \_\_\_\_\_. **O Capital:** crítica da economia política. Tradução de Reginaldo Santana. 27ªed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- MARQUES, R.M; MENDES, Áquilas. **O governo Lula e a Contra-Reforma previdenciária.** 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000300002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000300002)>. Acesso em: 7 set. 2014.
- MOREIRA, M.C. O Serviço Social do INSS a partir da década de 1990: Análise da implantação da Matriz Teórica-Metodológica. In: BEHRING, E; ALMEIDA, M. H.T. **Trabalho e Seguridade Social.** 2ªed. São Paulo: Cortez, 2010.
- MOTA, Ana E. **Cultura de Crise e Seguridade Social:** um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.
- \_\_\_\_\_. Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista. In: **Serviço Social:** direitos sociais e competências profissionais. Unidade I: O significado sócio-histórico das transformações da sociedade contemporânea. CFESS/ ABEPSS: Brasília, 2009.
- \_\_\_\_\_. A Centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, Ana Elizabeth (Org.). **O mito da Assistência Social:** Ensaio sobre Estado, Política e Sociedade. 4 ed. São Paulo: Cortez, p. 133-146, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Seguridade Social Brasileira:** Desenvolvimento Histórico e Tendências Recentes. 2004. Disponível em: <[http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-2.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-2.pdf)>. Acesso em: 7 nov. 2010.

NOBRE, M.C.Q. O Estado Capitalista: subsídios para uma discussão conceitual. In: **Ver. Humanidades**, Fortaleza, v.18, nº1, p.17-27, jan./jun. 2003.

NOGUEIRA, A.J.F.M. Relações de trabalho no setor público. In: Anita Kon. (Org.). **Indústria, Trabalho e Tecnologia: Subsídios à Política Pública**. São Paulo: CAPES; EITT-PUCSP, 2005.

NOGUEIRA, K.E.R. A avaliação social em perícias: reconhecimento da proteção social não contributiva às pessoas com deficiência? In: COSTA, Liduina Farias de Almeida da. **Retratos da política de assistência social: ambivalências impasses e possibilidades**. Curitiba: Editora CRV, p.85-102, 2015.

OLIVEIRA, Francisco de. **Fórum da Sociedade Civil na Unctad**. São Paulo, 2004. Disponível em: <[http://www.ibase.org.br/userimages/jurema\\_werneck\\_port.pdf](http://www.ibase.org.br/userimages/jurema_werneck_port.pdf)>. Acesso em: jan/2016

\_\_\_\_\_. Hegemonia às Avessas. In: OLIVEIRA;BRAGA;RIZEK. **Hegemonia às Avessas: economia política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

PAULO NETTO, J. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 3ªed. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. 7ªed. São Paulo: Cortez, 2004.

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

\_\_\_\_\_. **Pequena História da Ditadura Brasileira (1964 – 1985)**. São Paulo: Cortez, 2014.

\_\_\_\_\_. **A Construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social**. Disponível em: <<http://welbergontran.com.br/cliente/uploads/4c5aafa072bcd8f7ef14160d299f3dde29a66d6e.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

PEREIRA, Potyara A.P. **Política Social: Temas e Questões**. 3ªed. São Paulo: Cortez, 2011.

POLANUI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 14ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PREVITALE, Walcir. A medida provisória nº664 e a Saúde do trabalhador. 2015. Disponível em: <<http://www.cut.org.br>>. Acesso em: fev. 2016.

PRONUNCIAMENTO sobre a Reforma da Previdência. Heloisa Helena. Brasília, 2003. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=DGDro9w3UWw>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

RAICHELIS, Raquel. **O trabalho do assistente social na esfera estatal**. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. CFESS/ABEPSS; CEAD/UNB (org).

RODRIGUES, Mavi. Assistencialização da seguridade e do Serviço Social no Rio de Janeiro: notas críticas de um retrocesso. **Serviço Social & Sociedade**, n. 91, 2007.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, E.S.; SILVA, M. L. L. Fundo público e as medidas provisórias nos 664 e 665: a contrarreforma da previdência em curso. **Revista política social e desenvolvimento**, v. 19, p. 24-47, 2015.

SALVADOR, E.S; JUNIOR, O.G.A. Finanças, fundo público e financiamento da Seguridade Social. **Revista Katálysis**, v.18, nº2, julho/dez 2015.

SILVA, A.A. **A reforma da previdência social brasileira**: entre o direito social e o mercado.2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000300003)>. Acesso em: 15 out. 2015.

SILVA, R.R.M. **A Construção política do novo desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina**. 2013. Disponível em: <<http://neic.iesp.uerj.br/Artigo%20-%20Roberta%20Rodrigues%20Marques%20da%20Silva.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2015.

SILVA, M. L. L. **Previdência Social um direito conquistado**: resgate histórico, quadro atual e propostas de mudanças. 2ª ed. Brasília: Edição do autor, 1997.

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

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das letras, 2012.

VIANA, Luiz Werneck. **A modernização sem o moderno**: análises de conjuntura na era Lula. Brasília: Fundação Astrogildo Pereira; Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

TEIXEIRA, J.B.; BRAZ, Marcelo. O projeto ético-político do Serviço Social. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. CFESS/ABEPSS: Brasília, 2009.

ZIMMERMANN, Clóvis. **A previdência rural brasileira no contexto das políticas públicas**. Disponível em: <[www.espacoacademico.com.br/048/48czimmermann.htm](http://www.espacoacademico.com.br/048/48czimmermann.htm)>. Acesso em: 29 set. 2010.

## **APÊNCIDES**



## APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a) colega,

Preciso da sua colaboração. Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa que está sendo realizada por mim, como condição parcial para a conclusão de pós-graduação *stricto sensu*, Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social. A pesquisa foi intitulada de **Serviço Social na Previdência: uma análise do trabalho do Assistente Social do INSS durante o governo do Partido dos Trabalhadores - PT. O objetivo geral** deste estudo consiste em analisar o trabalho do Serviço Social do INSS frente às particularidades da política de Previdência Social durante o governo petista. **Como objetivos específicos, pretendemos:** relacionar e interpretar as principais mudanças na Previdência Social e as implicações no processo de trabalho do Serviço Social do INSS durante a gestão do Partido dos Trabalhadores; descrever e analisar as atribuições e competências do SS neste espaço sócio ocupacional, investigando as ações profissionais que contribuem para a ampliação dos direitos previdenciários na gestão petista e averiguar os limites e as possibilidades para a afirmação do Serviço Social como direito do trabalhador e instrumento na materialização dos direitos previdenciários, conforme competência legal estabelecida no art. nº88 da lei nº8.213/91.

A pesquisa justifica-se no compromisso em contribuir para desvendar quais foram as principais mudanças na Previdência Social e quais os impactos que causaram em nossa atuação profissional, tendo como parâmetros os referenciais do Serviço Social na Previdência Social, cito: Código de ética profissional; Lei nº8662/93 que regulamenta a profissão; Matriz teórico-metodológica do Serviço Social\Manual Técnico do serviço social e o Art.88 da lei nº 8213 que prevê as competências do Serviço Social no INSS e outro(as).

Caso concorde, você irá participar inicialmente preenchendo um questionário com perguntas abertas e fechadas, e, posteriormente, poderemos convidar-lhe para aprofundamento das respostas com a aplicação de uma entrevista (caráter presencial). Em todos os momentos será resguardado o sigilo absoluto e em nada conterà a sua identificação. A sua participação é facultativa e, a qualquer momento,

poderá desistir de participar. Tal recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação comigo ou com quem quer que seja.

Para minimizar qualquer possibilidade de sentir-se constrangida ou ter algum receio em falar/escrever sobre algo abordado nesse questionário, tomaremos as seguintes precauções: a participação na pesquisa é voluntária e ocorrerá quando você estiver totalmente segura de sua decisão. Os envios dos instrumentos serão destinados à todos os Assistentes Sociais lotados na GEXFOR e deverão ser devolvidos, individualmente, para mim, via e-mail pessoal. No caso de entrevistas, estas serão previamente agendadas e o local das mesmas será escolhido por você de modo que se sinta confortável e que seja resguardado o sigilo das informações prestadas. As suas respostas serão utilizadas, exclusivamente, para esta pesquisa e jamais serão divulgadas de forma a possibilitar a identificação dos interlocutores. O trabalho final, em sua íntegra, será divulgado para o conhecimento de todos os participantes.

Cumprirei todas as exigências contidas na Resolução 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde. As dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas por mim, pesquisadora responsável por esta pesquisa, por email: [idayannemoreira@yahoo.com.br](mailto:idayannemoreira@yahoo.com.br), ou por telefone (85) 987387261, (85) 997373235. Antecipadamente, agradeço por sua colaboração.

Joana Idayanne Silveira Moreira

Mestranda em Serviço Social, Trabalho e Questão Social da Universidade Estadual do Ceará – UECE

**Consinto em participar deste estudo e declaro ter recebido uma cópia deste termo de consentimento.**

---

Assinatura

---

Data e local

## APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO

**TEMA: SERVIÇO SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL: ANÁLISE DO  
TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL DO INSS NO GOVERNO DO  
PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT (2003 A 2014)****1. PERFIL PROFISSIONAL**

## 1.1 Sexo:

 F  M

## 1.2 Se tem filhos:

 sim, quantos?  não

## 1.3 Estado Civil:

 casada solteira divorciada união estável

## 1.4 Faixa etária:

 de 28 a 32 anos de 32 a 37 anos de 37 a 42 anos de 43 a 48 anos acima de 49 anos

## 1.5 Renda da família:

 de 5 a 10 salários mínimos de 10 a 15 salários mínimos de 15 a 20 salários mínimos acima de 20 salários mínimos

## 1.6 Titulação:

- graduado
- especialista
- mestre
- doutor

## 1.7 Tempo de trabalho na previdência:

- de 1 a 5 anos
- de 5 a 10 anos
- de 10 a 20 anos
- de 20 a 30 anos
- mais de 30 anos

## 1.8 Possui outro vínculo empregatício?

- sim  não

## 1.9 Participa de alguma instância de organização política da categoria? (Ex.: CRESS, CFESS, Sindicato etc.).

- sim  não

## 1.10 Participa das atividades de algum Conselho de direito referente ao público atendido (Ex.: Conselho da pessoa com deficiência, Conselho do Idoso, CONDICA e etc.).?

- sim  não

**2. RELAÇÕES E CONDIÇÕES DE TRABALHO**

## 2.1 Onde fica a sua atual lotação?

- Fortaleza
- Região Metropolitana
- Interior do Estado

## 2.2 Antes de você chegar, o Serviço Social já existia na sua agência?

- sim  não

2.3 Caso responda não na pergunta anterior, você teve alguma dificuldade de implantação do Serviço Social no espaço laboral? Quais foram as dificuldades?

2.4 O ambiente de trabalho atende às condições éticas, técnicas e físicas dispostas na Resolução CFESS nº 493/2006? Justique:

sim  não

2.5 Como você avalia sua relação com o gerente da APS?

- excelente
- boa
- precisa melhorar
- ruim

2.6 Como você avalia sua relação com os servidores da APS?

- excelente
- boa
- precisa melhorar
- ruim

2.7 A autonomia do Assistente Social, um dos direitos previstos no Código de ética profissional, está sendo respeitada em seu espaço ocupacional? Justifique.

sim  não

2.8 Gostaria de trabalhar em espaços/funções na instituição diferentes do atual?

sim. Por quê?  não

2.9 Atualmente, existe dificuldades em seu local de trabalho que prejudica a realização de suas atribuições e competências profissionais? Caso sim, cite as principais?

sim  não

2.10 Indique seu nível de satisfação com o local de trabalho atual:

- altamente satisfeito (a)
- satisfeito (a)

- nem satisfeito (a) e nem insatisfeito (a)
- insatisfeito (a)
- altamente insatisfeito (a)

### 3. O PROCESSO DE TRABALHO DO SERVIÇO SOCIAL NA GEXFOR

3.1 Qual a linha de Ação que você tem maior demanda de trabalho? (Enumere de 1 à 3, considerando 1 maior demanda e 3 menor demanda):

- Ampliação e consolidação do acesso à Previdência Social
- Segurança e Saúde do Trabalhador
- Direito da Pessoa com deficiência

Comentários que julgar necessário:

3.2 Quais são as principais ações desenvolvidas em seu trabalho? (Enumere em ordem de prioridade/frequência):

- Socialização das Informações previdenciárias e assistenciais
- Fortalecimento do Coletivo
- Assessoria/consultoria

Comentários que julgar necessário:

3.3 Quais os principais instrumentos técnico-operativos utilizados no desenvolvimento de suas atividades? (Enumere em ordem crescente de acordo com a prioridade/frequência):

- Entrevista para avaliação social
- Parecer Social;
- Atendimento individual para a socialização de informações previdenciárias e assistenciais
- Atendimento coletivo para a socialização de informações previdenciárias e assistenciais

- visita domiciliar para elaboração de parecer social com vistas a reconhecimento de direitos previdenciários
- visita domiciliar para elaboração de avaliação social como critério de acesso ao BPC
- visita institucional para elaboração de parecer social com vistas a reconhecimento de direitos previdenciários
- visita institucional para elaboração de avaliação social como critério de acesso ao BPC
- visita institucional para cadastramento de recursos sociais
- Visita institucional para Ação do Serviço Social
- Registro, catalogo e análise dos dados referentes aos atendimentos técnicos
- Participação em palestras, seminários, encontros, entre outros espaços de construção coletiva
- Outros. Especifique: \_\_\_\_\_

3.4 Com que frequência você costuma fazer atividade externa?

- mais de uma vez por semana
- semanalmente
- quinzenalmente
- mensalmente
- nunca faço atividade externa

3.5 Qual a principal finalidade das atividades externas realizadas?

3.6 No desenvolvimento do seu trabalho, realiza algum tipo de articulação com a rede sócio assistencial do território\ município onde trabalha?

- sim  não

Aponte facilidades e\ou dificuldades para que a articulação com a rede se materialize:

3.7 Qual o grau de importância que você dá a articulação com a rede sócio assistencial do município onde trabalha?

- importante

- muito importante
- não é importante
- importante, mas não consigo realizar. Justifique:

3.8 Na sua opinião as ações realizadas no seu processo de trabalho têm contribuído para garantir e ampliar os direitos e a cidadania conforme prevê artigo 88 da Lei nº8213/91?

- pouco
- moderadamente
- muito
- não contribui

Comente:

3.9 Você considera que os parâmetros presentes na Matriz, documento publicado em 1994 pelo Serviço Social da Previdência, reeditado no Manual Técnico em 2011, ainda, conseguem responder as demandas que chegam ao Serviço Social da Previdência?

- sim  não

Comente:

3.10 Você acredita que o processo de trabalho desenvolvido pelo Serviço Social, atualmente, está em sintonia com os parâmetros profissionais registrados na Matriz e no Manual técnico? Justifique:

- sim  não

Comente

3.11 Na sua opinião, a participação da categoria em instâncias de organização política e coletiva exerce influências no processo de trabalho realizado na APS/INSS? Justifique:

- sim  Não

Comete:

3.12 Indique seu nível de satisfação com o trabalho que você realiza atualmente:

- altamente satisfeito (a)



- ) satisfeito (a)
- ) nem satisfeito (a) e nem insatisfeito (a)
- ) insatisfeito (a)
- ) altamente insatisfeito (a)

Sugestões de melhorias:

#### **4. A PREVIDÊNCIA E O SERVIÇO SOCIAL NO GOVERNO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT**

4.1 Você considera que as mudanças na Previdência Social ocorridas no governo do PT têm influenciado no acesso aos direitos previdenciários dos trabalhadores?

- ) sim  ) não

Pontue as mudanças, de seu conhecimento, que aconteceram nesse Governo, qualificando-as como positivas e\ou negativas na garantia de direitos da política previdenciária.

Positivos

Negativos:

Na sua opinião, a gestão petista trouxe mudanças ao processo de trabalho do Serviço Social do INSS? Justifique:

- ) sim  ) não

4.2 O trabalho do Serviço Social, nessa gestão, tem contribuído no processo de reconhecimento dos direitos previdenciários? Justifique.

- ) sim  ) não  ) outra. Especifique:

4.3 Você acha que a gestão petista tem interferido sobre a dimensão coletiva e na organização política do trabalho do Serviço Social do INSS? Justifique:

- ) sim  ) não

4.4 Atualmente, quais as dificuldades e facilidades para a implementação dos compromissos registrados na Matriz, Manual e Art.88 em sintonia com o projeto ético político do Serviço Social?

Dificuldades:

Facilidades:

**Acrescente o que julgar importante como contribuições a mais para a nossa pesquisa:**

Antecipadamente, agradeço por sua colaboração.

Joana Idayanne Silveira Moreira -Mestranda em Serviço Social, Trabalho e Questão Social da Universidade Estadual do Ceará – UECE