



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**  
**TESE DE DOUTORADO**

**JÚLIO CÉSAR LOPES DE JESUS**

**O SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: AS OFENSIVAS  
DO CAPITAL E AS RESISTÊNCIAS COLETIVAS**

Brasília  
2020

**JÚLIO CÉSAR LOPES DE JESUS**

**O SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: AS OFENSIVAS  
DO CAPITAL E AS RESISTÊNCIAS COLETIVAS**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (PPGPS/UnB) como requisito para a obtenção do título de Doutor em Política Social

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Lucia Lopes da Silva.

Brasília  
2020

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

JJ58s JESUS, Júlio César Lopes de  
O Serviço Social na previdência social brasileira: as  
ofensivas do capital e as resistências coletivas / Júlio  
César Lopes de JESUS; orientador Maria Lúcia Lopes da  
SILVA. -- Brasília, 2020.  
477 p.

Tese (Doutorado - Doutorado em Política Social) --  
Universidade de Brasília, 2020.

1. Serviço Social. 2. Previdência Social. 3. Projeto  
Profissional . 4. Ofensivas do Capital. 5. Resistências  
Coletivas. I. SILVA, Maria Lúcia Lopes da , orient. II.  
Título.

JÚLIO CÉSAR LOPES DE JESUS

**O SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: AS OFENSIVAS DO CAPITAL E AS RESISTÊNCIAS COLETIVAS**

Tese de Doutorado submetida à avaliação da Banca Examinadora em 14 de dezembro de 2020, como requisito para obtenção do título de Doutor em Política Social, conforme definições vigentes no Regimento Interno do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília.

Banca examinadora:

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Lucia Lopes da Silva – Membro Interno (Orientadora)  
Universidade de Brasília (UnB)

Prof. Dr. Carlos Alberto Ferreira Lima – Membro Interno  
Universidade de Brasília (UnB)

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ivanete Salete Boschetti – Membro Externo  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof. Dr. Jaime Hillesheim – Membro Externo  
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Andréia de Oliveira – Membro Interno (Suplente)  
Universidade de Brasília (UnB)

À minha amada *Flávia Augusta*. Quando tudo era árido e desalentador, você estava lá para me apoiar, instigar a produção e semear as possibilidades.

*Aos assistentes sociais da previdência social brasileira*, os de ontem, os de hoje e os de amanhã, na esperança de que o conteúdo desta tese possa ser um instrumento estratégico de reflexão crítica da realidade, de remissão à história e de fomento às lutas e resistências coletivas por um futuro no qual o Serviço Social na previdência continue a existir e a se guiar por um projeto profissional emancipatório!

## AGRADECIMENTOS

A gratidão é um dos mais nobres e sublimes sentimentos humanos. Externar este sentimento, retirando-o da sua condição de anonimato, expondo, desta forma, as particularidades e singularidades de sua totalidade, complementa as determinações do real sentimento do que é ser grato. Apresento aqui não apenas “os/as santos/as”, mas também, “os milagres” que eles/as operaram neste percurso de construção coletiva do conhecimento. Sem essas importantes pessoas e suas contribuições esta tese até poderia acontecer, contudo, jamais com o mesmo vigor, qualidade e dimensão que a mesma se apresenta neste momento.

À Maria José e Jorge Nunes (in memoriam), meus queridos pais, que sempre se realizaram em cada conquista deste filho quando a vida difícil que tiveram não lhes possibilitou as mesmas oportunidades. Obrigado por sempre acreditar que daria certo e por reafirmar, com sacrifício e ao seu modo, que o único caminho sustentável e seguro para a melhoria das condições de vida dos filhos da classe trabalhadora é através da educação.

À Flávia Augusta, minha esposa, amiga, parceira, conselheira e incentivadora. Para chegar à conclusão desta tese, as exigências e esforços não foram só meus, mas também seus, na medida em que minhas ausências e a dedicação para escrevê-la lhe sobrecarregavam ainda mais enquanto mulher, mãe, trabalhadora, docente e pesquisadora. A você, mais do que a minha gratidão, dedico este trabalho, o meu carinho e a minha admiração.

À Júlia Helena, minha filha, farol luminoso que guia as minhas retinas por diversas vezes cansadas e dispersas. Obrigado por existir e, com seu olhar e sorriso sublimes, amenizar o cansaço das tarefas acadêmicas, profissionais e políticas de seu velho pai.

À Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Lúcia Lopes da Silva. Mais do que orientadora, Lúcia Lopes foi, é e sempre será uma das minhas maiores referências pessoais, profissionais, políticas e intelectuais. Pesquisadora atenta, soube como poucos perceber e trabalhar as possibilidades deste seu orientando, dando verdadeiras aulas durante as orientações e permitindo que, "no sonhar junto, o sonho se tornasse realidade". Agradeço ainda pelo raro e particular gesto de confiança e solidariedade (ela sabe do que estou falando), que somente aos amigos é possível

se permitir. Esta tese tem muito de você. Ela não teria o mesmo sentido sem sua arguta experiência, sua leitura crítica da realidade e sua relação histórica com este objeto de pesquisa. Este trabalho fala sobre mim, fala sobre você, fala sobre nós e sobre um conjunto enorme de sujeitos sociais e históricos que lutaram e lutam cotidianamente pela efetivação dos direitos da classe trabalhadora no Brasil, particularmente, por uma previdência social pública, universal, gratuita, de qualidade e que garanta proteção social aos trabalhadores, em oposição aos interesses do mercado e da produção e reprodução ampliada de capital. Grato por aceitar mais este desafio. A você minha eterna gratidão, querida companheira!

Às componentes da Banca de Qualificação, Professoras Doutoras Ana Elizabete Fiúza da Mota (UFPE), Ivanete Salete Boschetti (UFRJ) e Mari Goin (UnB) que, com suas experiências, conhecimento crítico, domínio teórico e generosidades nas contribuições foram fundamentais para me fazer repensar criticamente o objeto e os caminhos para melhor investigá-lo.

Aos membros da Banca de Defesa de Tese, Professores Doutores Jaime Hillesheim (UFSC), Ivanete Salete Boschetti (UFRJ) e Carlos Alberto Ferreira Lima (UnB). Suas contribuições críticas, sugestões e demais análises foram fundamentais para qualificar o resultado alcançado por esta tese e chegar à sua versão final com o crivo do olhar de totalidade e da visão histórica que lhes é peculiar. Foi uma imensa honra e privilégio tê-los nesta Banca!

A todas e todos docentes do Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB (PPGPS/UnB) e, em especial, aos que tive a oportunidade única de ter como professores nas disciplinas do Programa, sendo tão importantes para o exercício intelectual e acadêmico do trajeto que percorremos até aqui.

Aos servidores do Departamento de Serviço Social e da Secretaria do PPGPS/UnB, com particular agradecimento à Domingas Carneiro, que sempre esteve à disposição, com presteza e dedicação, para atender às inúmeras necessidades de informações e emissões de declarações solicitadas por este estudante-trabalhador.

Aos colegas que comigo ingressaram na turma de discentes do PPGPS/UnB em 2016, principalmente aos queridos Lúcio Willian Mota Siqueira, Raquel Sabará, Maria José Antunes e Beatriz Diniz pela amizade mais próxima, construída e mantida até os dias atuais.

Aos gestores do INSS que participaram do processo inicial de análise e decisão acerca da minha liberação para cursar o doutorado. Dos doze gestores que analisaram o processo, onze deles tiveram verdadeiro espírito público, boa vontade de interpretação das leis, compromisso com a qualificação profissional e imparcialidade na tomada de decisão. Lamentavelmente, todo esse trabalho e compromisso não foi considerado e, dos doze gestores, apenas um, de forma parcial e antidemocrática, decidiu pela não concessão da liberação. A vocês, onze, minha gratidão e respeito. A você, um, e a todas e todos que vieram depois, com a mesma inclinação para a perseguição e o revanchismo, o meu repúdio.

À Profa. Dr<sup>a</sup>. Inez Terezinha Stampa, do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (DSS/PUC-RJ), bem como ao servidor Daniel Bernardo dos Santos, da Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (PPGSS/UFPE), por suas inestimáveis colaborações na localização e envio de exemplares de dissertações antigas e que não estavam disponíveis para consulta do público externo.

A todas e todos companheiros e companheiras que estiveram à frente das gestões do Conjunto CFESS/CRESS, da Direção Colegiada da FENASPS, assim como das demais entidades sindicais nacionais e estaduais que, com suas solidariedades e consciências de classe, lutaram coletivamente na defesa da classe trabalhadora e, especialmente, na luta pela previdência social e pela permanência do Serviço Social na previdência.

Aos usuários do Serviço Social na previdência e às entidades da sociedade civil organizada, particularmente aos sindicatos, federações, confederações, associações, cooperativas, movimentos sociais variados, partidos políticos e demais sujeitos sociais que, nos momentos mais difíceis, no contexto das contrarreformas e das tentativas de ataques e extinção do Serviço Social, legitimaram esse serviço, identificando-o como um direito e lutando conosco para que ele permanecesse na previdência social à serviço da classe trabalhadora.

A todas e todos os assistentes sociais de luta que trabalham na previdência social brasileira, que defendem um Serviço Social crítico, vinculado aos interesses da classe trabalhadora e guiado pela Matriz Teórico-Methodológica do Serviço Social na Previdência Social. Dedico-lhes esta tese com toda a minha gratidão pela luta e resistência coletivas que ousamos manter. Vocês fizeram e fazem história! E, se chegamos até aqui, é porque a história não acabou!

*“A arma da crítica não pode, é claro, substituir a crítica da arma, o poder material tem de ser derrubado pelo poder material, mas a teoria também se torna força material quando se apodera das massas”*

Karl Marx<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Marx (2010, p. 151).

## RESUMO

A presente tese se ocupa da investigação das particularidades do Serviço Social na previdência social brasileira no contexto de ofensivas do capital e, em especial, a partir dos processos de luta e resistências coletivas que contribuíram para a sua conformação e a manutenção da direção social de seu projeto profissional, consolidado a partir dos anos 1990. Para isso, investigou-se o referido objeto sob a perspectiva teórico-metodológica marxista, buscando identificar os processos históricos que o determinaram, em uma conjuntura adversa, na qual o ideário neoliberal e o movimento de contrarreforma da previdência social passaram a lhe impor profundas e significativas alterações, inclusive na definição e reafirmação de seu compromisso de classe. Trata-se de uma pesquisa de natureza bibliográfica e documental. Os resultados dessa pesquisa permitem afirmar que o Serviço Social na previdência social brasileira, embora tenha apresentado desde o princípio de suas experiências embrionárias, no início dos anos 1940, uma preocupação com as formas de sobrevivência e reprodução material de parcela do proletariado urbano nacional, não possuía, até meados dos anos 1970, um projeto profissional que assumisse explícita e programaticamente um compromisso de classe, na defesa dos direitos e da proteção social da classe trabalhadora no país. Ao incorporar o debate nacional da profissão, sobretudo nos anos 1980, o Serviço Social na previdência, a partir da década de 1990, entra definitivamente em rota de colisão com as diretrizes gerencialistas, de reestruturação produtiva e de restrição de direitos postas em prática na gestão da previdência social brasileira por parte de diferentes governos e das sucessivas gestões do INSS. Identificou-se, a partir daí, o que se denominou tendências regressivas de direção técnica, ética e financeira para o Serviço Social, as quais possuíam características muito particulares, embora, agissem de forma articulada, tendo múltiplas e danosas consequências para esse serviço e seus usuários. A extensão e rebatimentos dessas tendências só não ganharam uma materialidade mais consistente em razão das lutas e resistências coletivas, constituídas a partir de vários sujeitos sociais que, ao legitimarem o Serviço Social na previdência enquanto um direito dos trabalhadores e que se encontra a serviço desses dentro e fora da previdência social, passaram a defendê-lo em vários momentos e de várias formas, não apenas contra o seu desmonte, mas também, contra as subseqüentes tentativas de sua extinção.

**Palavras-chave:** Serviço Social; Previdência Social; Projeto Profissional; Ofensivas do Capital; Resistências Coletivas.

## ABSTRACT

This thesis deals with the investigation of the particularities of Social Work in Brazilian social security in the context of capital offensives and, in particular, based on the processes of collective struggle and resistances that contributed to its conformation and the maintenance of the social direction of its professional project, consolidated from the 1990s. For this, the object was investigated under the Marxist theoretical-methodological perspective, seeking to identify the historical processes that determined it, in an adverse situation, in which neoliberal ideas and the counter-reform movement social security started to impose profound and significant changes, including the definition and reaffirmation of their class commitment. This is a bibliographic and documentary research. The results of this research allow us to affirm that Social Work in Brazilian social security, although it has shown, since the beginning of its embryonic experiences, in the early 1940s, a concern with the ways of survival and material reproduction of part of the national urban proletariat, not there was, until the mid-1970s, a professional project that explicitly and programmatically assumed a class commitment, in defense of the rights and social protection of the working class in the country. By incorporating the national debate of the profession, especially in the 1980s, Social Work in social security, from the 1990s, definitively entered into a collision course with the managerialist guidelines, of productive restructuring and restriction of rights put into practice in management Brazilian social security by different governments and successive INSS administrations. From then on, what was called regressive tendencies of technical, ethical and financial direction for Social Work, which had very particular characteristics, although they acted in an articulated manner, having multiple and harmful consequences for this service and your users. The extention and impact of these trends did not only gain a more consistent materiality due to the collective struggles and resistances, constituted by various social subjects who, by legitimizing Social Service in social security as a workers' right and who are at the service of them inside and outside social security, began to defend it at various times and in various ways, not only against its dismantling, but also against the subsequent attempts at its extinction.

**Keywords:** Social Work; Social Security; Professional Project; Capital offensives; Collective Resistances.

## RESUMEN

Esta tesis aborda la investigación de las particularidades del Trabajo Social en la seguridad social brasileña en el contexto de las ofensivas capitales y, en particular, a partir de los procesos de lucha y resistencias colectivas que contribuyeron a su conformación y al mantenimiento de la dirección social de su proyecto profesional, consolidado desde la década de 1990. Para ello, el objeto fue investigado bajo la perspectiva teórico-metodológica marxista, buscando identificar los procesos históricos que lo determinaron, en una situación adversa, en la que las ideas neoliberales y el movimiento contrarreforma de la seguridad social comenzó a imponerle cambios profundos y significativos, incluso en la definición y reafirmación de su compromiso de clase. Se trata de una investigación bibliográfica y documental. Los resultados de esta investigación permiten afirmar que el Trabajo Social en la seguridad social brasileña, si bien ha mostrado, desde el inicio de sus experiencias embrionarias, a principios de los años cuarenta, una preocupación por las formas de supervivencia y reproducción material de parte del proletariado urbano nacional, no existió, hasta mediados de la década de 1970, un proyecto profesional que asumía explícita y programáticamente un compromiso de clase, en defensa de los derechos y protección social de la clase trabajadora en el país. Al incorporar el debate nacional de la profesión, especialmente en la década de los ochenta, el Trabajo Social en la seguridad social, desde la década de los noventa, entró definitivamente en un rumbo de colisión con los lineamientos gerencialistas, de reestructuración productiva y restricción de derechos puesta en práctica en la gestión. Seguridad social brasileña por diferentes gobiernos y sucesivas administraciones del INSS. A partir de entonces, lo que se denominó tendencias regresivas de dirección técnica, ética y financiera para el Trabajo Social, que tuvieron características muy particulares, aunque actuaron de manera articulada, teniendo múltiples y nocivas consecuencias para este servicio y sus usuarios. El alcance y el impacto de estas tendencias no solo ganó una materialidad más consistente debido a las luchas y resistencias colectivas, constituidas por diversos sujetos sociales que, al legitimar el Servicio Social en la seguridad social como un derecho de los trabajadores y que están al servicio de ellos dentro y fuera. seguridad social, comenzó a defenderla en diversas épocas y de diversas formas, no solo contra su desmantelamiento, sino también contra los posteriores intentos de extinción.

Palabras llave: Trabajo Social; Seguridad Social; Proyecto profesional; Ofensivas capitales; Resistencias Colectivas.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Particularidades das Caixas de Aposentadorias e Pensões.....	81
Quadro 2	Relação de Institutos, categorias atendidas e leis de criação.....	88
Quadro 3	Relação das primeiras legislações e anos de criação do Serviço Social nos IAPs.....	126
Quadro 4	Total de trabalhadores segurados por IAP (1950-1960).....	127
Quadro 5	Síntese das 10 prescrições do consenso de Washington.....	181
Quadro 6	Dados sobre as primeiras Supervisões Técnicas por polo regional (1996).....	232
Quadro 7	Emendas supressivas apresentadas e informações sobre os seus proponentes.....	263
Quadro 8	Número de UESS* e assistentes sociais no INSS – março/1998.....	271
Quadro 9	Relação de dissertações, autores, Instituições de Ensino Superior e ano de defesa (1972-2016).....	276
Quadro 10	Eixos centrais do novo instrumento de avaliação da deficiência.....	309
Quadro 11	Distribuição do número de vagas do concurso por estado e habitantes.....	318
Quadro 12	Assistentes Sociais do INSS que participaram do Encontro de Itamaracá.....	344
Quadro 13	Relação de ocupantes da função de chefe da DSS (1991 a 2018).....	378
Quadro 14	Orçamento destinado aos serviços previdenciários no período de 2007-2015 <sup>(1)</sup> (Em Milhões de Reais - R\$).....	399

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	A propaganda ideológica dos patrões para os operários do comércio.....	110
Figura 2	Intervenção do Serviço Social no Brasil junto ao ambiente doméstico dos trabalhadores durante as décadas de 1940-1950.....	120
Figura 3	Reação de um dos grandes conglomerados da comunicação nacional à época da aprovação do 13º Salário no Brasil pelo governo João Goulart.....	144
Figura 4	A posição de Sarney em relação à nova Constituição brasileira.....	172
Figura 5	Realização do II Fórum de Serviços Previdenciários no INSS.....	244
Figura 6	Matéria apresenta a “adesão” de alguns assistentes sociais do INSS às requisições conservadoras e de “fiscalização” de segurados.....	250
Figura 7	Artigo 22 da Medida Provisória que extinguiu o Serviço Social na previdência em 1998.....	260
Figura 8	Imagens de capa das principais revistas burguesas do Brasil.....	294
Figura 9	Ato público, em 2008, na Câmara dos Deputados Federais, em defesa do concurso público para assistentes sociais na previdência social....	316
Figura 10	Reunião entre o CFESS e a presidência do INSS para tratar sobre as competências e atribuições privativas dos assistentes sociais na previdência.....	328
Figura 11	Imagens dos participantes do I Encontro Nacional em Defesa da Previdência Social e do Serviço Social do INSS.....	412
Figura 12	Imagens do Ato e Ocupação do MDS em 08 de maio de 2017.....	415
Figura 13	Reunião paralela realizada pelos assistentes sociais da previdência durante o XV CONFENASPS.....	423
Figura 14	Imagens dos participantes do II Encontro Nacional em Defesa da Previdência Social e do Serviço Social do INSS.....	428

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Dinâmica orçamentária do Serviço Social na previdência (2007/2015).....	403
Gráfico 2	Quantitativo de atendimentos técnicos do Serviço Social por Regiões – Brasil (2007/2014).....	408

## LISTA DE ABREVIATURAS

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
AEB	Anuário Estatístico do Brasil
AEPS	Anuário Estatístico da Previdência Social
ANAS	Associação Nacional dos Assistentes Sociais
ANDES	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social
CAP	Caixa de Aposentadorias e Pensões
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBAS	Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais
CBCISS	Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais
CEAS	Centro de Estudos e Assistência Social
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNTSS	Confederação Nacional de Trabalhadores em Seguridade Social
CONASF	Comissão Nacional de Assistentes Sociais do INSS junto à FENASPS
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DGP	Diretoria de Gestão de Pessoas
DIRSAT	Diretoria de Saúde do Trabalhador
DOU	Diário Oficial da União
DSS	Divisão do Serviço Social
EC	Emenda Constitucional
e-sic	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão

FENASPS	Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IAPC	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LC	Lei Complementar
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MARE	Ministério da Administração e da Reforma do Estado
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MP	Medida Provisória
MTIC	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
MTPS	Ministério do Trabalho e Previdência Social
ONU	Organização das Nações Unidas
PBA	Plano Básico de Ação do Serviço Social na previdência
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDRE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PDV	Plano de Demissão Voluntária
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PEP	Programa de Educação Previdenciária
PIB	Produto Interno Bruto
PMA	Plano de Modernização Administrativa
PMA	Programa de Melhoria do Atendimento
PMDB	Partido do Movimento Democrático Nacional
PRP	Partido Republicano Paulista
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira

PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PUC-RJ	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RET	Representante Técnica Regional
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RT	Responsável Técnica
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UECE	Universidade Federal do Ceará
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRJ	Universidade Federal da Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UnB	Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>22</b>
<b>CAPÍTULO I – DETERMINAÇÕES SÓCIO-HISTÓRICAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DO SERVIÇO SOCIAL NO CAPITALISMO CENTRAL E DEPENDENTE.....</b>	<b>46</b>
1.1 CONSIDERAÇÕES SÓCIO-HISTÓRICAS SOBRE O SURGIMENTO DA PREVIDÊNCIA NO CENTRO E NA PERIFERIA DO CAPITALISMO MUNDIAL.....	46
1.2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: PARTICULARIDADES E DETERMINAÇÕES SÓCIO-HISTÓRICAS DE SUA ORIGEM E DESENVOLVIMENTO INICIAL EM UM CONTEXTO DE EMERGÊNCIA DA QUESTÃO SOCIAL.....	61
1.3 O SERVIÇO SOCIAL COMO ESPECIALIZAÇÃO DO TRABALHO E SUA RELAÇÃO COM A POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	91
1.4 AS ORIGENS E DESENVOLVIMENTO DO SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA ENTRE 1940 E 1980.....	104
1.4.1 Particularidade da origem e implantação do Serviço Social na previdência entre as décadas de 1940 e 1950.....	111
1.4.2 Ditadura, Serviço Social e lutas pela democratização do país....	139
1.4.3 O Serviço Social na previdência entre o início da Ditadura Civil-Militar e as lutas pela democratização do país nos anos 1980.....	150
<b>CAPÍTULO II – OS ANOS 1990 E A “ROTA DE COLISÃO”: O PROJETO NEOLIBERAL, O MOVIMENTO DE CONTRARREFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E SEUS REBATIMENTOS NO SERVIÇO SOCIAL.....</b>	<b>179</b>
2.1 BRASIL EM TEMPO DE CONTRARREFORMA: O CENÁRIO NACIONAL DE COLLOR (1990-1992) A CARDOSO (1995-2002).....	186
2.2 O INÍCIO PROGRAMÁTICO DA OFENSIVA NEOLIBERAL CONTRA A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA E SEUS REBATIMENTOS NO SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA.....	205
2.2.1 Os paradoxos entre a guinada crítica do Serviço Social na previdência e o avanço do neoliberalismo.....	228
2.2.2 O Adeus ao Serviço Social na previdência social? A tentativa de extinção, sua reversão e as incidências sobre perspectiva defendida pela Matriz entre 1998 e 2002.....	253
<b>CAPÍTULO III – AVANÇOS E RETROCESSOS NOS GOVERNOS PETISTAS.....</b>	<b>279</b>

3.1	A REAFIRMAÇÃO DO MOVIMENTO CONTRARREFORMISTA E A MANUTENÇÃO DO CONSERVADORISMO NA GESTÃO DO INSS....	298
3.2	A RETOMADA DO DEBATE ACERCA DA RECOMPOSIÇÃO E REORGANIZAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA DE 2003 A 2010.....	304
	<b>3.2.1 A reversão dos impactos da tentativa de extinção e o processo de reorganização do Serviço Social na previdência.....</b>	<b>306</b>
	<b>3.2.2 A tomada de assalto da DSS como expressão de um “golpe” e do acirramento das posições conservadoras na gestão do INSS.....</b>	<b>322</b>
	3.2.2.1 A Comissão Nacional de assistentes sociais na FENASPS: a retomada da organização das lutas da categoria pela via sindical.....	330
	3.2.2.2 O Encontro Regional de Assistentes Sociais do INSS do Nordeste e o “Documento BASE”: a contribuição crítica dos profissionais da Região para barrar o avanço da habilitação no país.....	334
	3.2.2.3 O I Seminário Nacional de Serviço Social na Previdência Social: reflexão crítica e busca pela reorganização nacional da categoria profissional.....	336
3.3	GERENCIALISMO TECNOCRÁTICO E A REAFIRMAÇÃO DO PROJETO DE GESTÃO CONSERVADORA PARA O SERVIÇO SOCIAL NO INSS.....	338
	<b>3.3.1 O Manual Técnico do Serviço Social na Previdência Social (2010-2012).....</b>	<b>339</b>
	<b>3.3.2 “Encontro de Itamaracá”: o resgate da inspiração da Matriz Teórico-Methodológica do Serviço Social esbarra no autoritarismo conservador da gestão do INSS.....</b>	<b>343</b>
	<b>3.3.3 O ataque da gestão do INSS aos "desalinhados" e as formas de intervenção no Serviço Social.....</b>	<b>348</b>
	<b>3.3.4 As novas determinações do processo de trabalho dos assistentes sociais e a tentativa de descaracterização do Serviço Social na previdência social.....</b>	<b>351</b>
	<b>3.3.5 A intensificação do processo organizativo de luta da categoria dos assistentes sociais no INSS.....</b>	<b>355</b>
	3.3.5.1 O II Seminário Nacional de Serviço Social na previdência social.....	356
	3.3.5.2 A greve nacional dos trabalhadores do INSS em 2015: processos de articulação, lutas coletivas e a participação dos assistentes sociais.....	357
	3.3.5.3 A CONASF na condição de núcleo organizador dos assistentes sociais na luta em defesa do Serviço Social na previdência.....	360

**CAPÍTULO IV – UM CAPÍTULO À PARTE: GOVERNO TEMER E SEUS IMPACTOS PARA A PREVIDÊNCIA PÚBLICA E O SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA.....364**

4.1 O PRIMEIRO PASSO DA CONTRARREFORMA DO GOVERNO TEMER: A MP 726 E O DESMONTE DA ESTRUTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....367

4.2 REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E O AVANÇO DO AUTORITARISMO: O VERNIZ DE “MODERNIDADE” E A GESTÃO DO CAOS A PASSOS LARGOS PARA O ESFACELAMENTO DO INSS.....371

4.3 A INTENSIFICAÇÃO DAS FORMAS COMBINADAS DE TENDÊNCIAS REGRESSIVAS DE EXTINÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....376

**4.3.1 A “tendência regressiva técnica” como mecanismo de intervenção e ingerência nas atribuições privativas dos assistentes sociais no INSS.....378**

4.3.1.1 A produção normativa institucional sobre o processo de trabalho dos assistentes sociais e o controle de suas atividades externas.....381

**4.3.2 As consequências da “tendência regressiva ética” para a organização institucional do Serviço Social na previdência.....395**

**4.3.3 Os limites impostos pela “tendência regressiva financeira” para a viabilização do Serviço Social na previdência.....398**

4.3.3.1 Qual o significado e o impacto destas medidas para as atividades técnicas do Serviço Social e o atendimento aos usuários do INSS?.....407

**4.3.4 A organização e resistência permanentes ao desmonte e às tentativas de extinção do Serviço Social no INSS durante o governo Temer.....410**

4.3.4.1 O I Encontro Nacional em Defesa da Previdência Social e do Serviço Social do INSS: a demarcação crítica e explícita sobre o governo Temer e os encaminhamentos da luta.....411

4.3.4.2 O XV CONFENASPS: direção social hegemônica e divergências internas na condução das lutas do Serviço Social na previdência.....418

4.3.4.3 O II Encontro Nacional em Defesa da Previdência Social e do Serviço Social do INSS: a reafirmação crítica aos processos de intervenção e desmonte na gestão da previdência social no Governo Temer.....425

**CONSIDERAÇÕES FINAIS.....434**

**REFERÊNCIAS.....444**

**ANEXOS.....472**

## INTRODUÇÃO

*Os valores e princípios ético-políticos radicalmente humanos, **que iluminaram as trilhas percorridas pelos assistentes sociais nas últimas décadas**, sofrem hoje um forte embate com a idolatria da moeda, o fetiche do mercado e do consumo, o individualismo possessivo, a lógica contábil e financeira que se impõe e sobrepõe às necessidades e direitos humanos e sociais. Entretanto, a mistificação das ideias não impede a produção e reprodução crescente das desigualdades de todas as cores e naipes, decorrentes dos processos concentracionistas de renda, terra, poder, ciência e cultura. **Desigualdades sentidas e vividas por indivíduos sociais que se revoltam, resistem e lutam para construir outros horizontes para a vida em sociedade, na contracorrente do poder, integrando-se às forças renovadoras da vida e, portanto, da história.***

*Marilda lamamoto<sup>2</sup>*

O tempo atual, assim como em outros momentos, vem impondo ao conjunto dos assistentes sociais e ao Serviço Social brasileiro a necessidade imperiosa de situar e compreender historicamente o significado dessa profissão, bem como os rebatimentos em seu projeto ético-político profissional e em seu trabalho cotidiano nos espaços sócio-ocupacionais nos quais estão presentes.

Nessa direção, a realização dessa pesquisa se constituiu em um desafio e esforço enormes. Primeiro, pelos próprios empecilhos que se colocam na vida cotidiana dos que intentam desenvolver pesquisa no Brasil, fundamentalmente para aqueles que são, ao mesmo tempo, trabalhadores, pais/mães e militantes. Segundo, porque pesquisar algo no Brasil, a depender do objeto e do método de pesquisa, exige uma busca por fontes documentais e históricas, as quais, muitas vezes,

---

<sup>2</sup> lamamoto (2004a, pp. 140-141, grifo nosso).

difícilmente estão disponíveis a todos aqueles que necessitam de seu acesso para desenvolver suas pesquisas. Isso envolve ainda a possibilidade de saber se tais fontes existem, em um país onde pouco se preserva e/ou valoriza as fontes históricas, quando, simplesmente, não as negam. Algo que, há muito, já era analisado por Marx e Engels (2007), ao criticarem a filosofia alemã no início do século XIX, dominada pelo a-historicismo e pelo anti-materialismo. É também a necessidade de enfrentar as excessivas burocracias para se ter acesso às mesmas, ainda que, no Brasil, desde 2011, tenha entrado em vigor a lei nº 12.527, que garante o acesso a informações mantidas pelo poder público. Por fim, o próprio objeto dessa tese, ou seja, a resistência do Serviço Social na previdência social brasileira no curso dos últimos 30 anos, não se encontra “solto no ar”. Pesquisá-lo, analisar seu movimento histórico, suas particularidades e contradições, em uma perspectiva de totalidade, exigiu a realização de aproximações sucessivas, a partir de categorias teóricas como trabalho, Estado, capitalismo, políticas sociais, neoliberalismo, contrarreforma entre outras, além daquelas que possibilitam situar suas particularidades em países de capitalismo central e dependente. O Serviço Social na política de previdência social brasileira é, assim, uma totalidade de totalidades mais amplas e que o conformam.

Assim, o presente trabalho se constitui em uma pesquisa acadêmica, desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) da Universidade de Brasília (UnB), tendo início em março de 2016. Sua proposta vincula-se à linha de pesquisa “Política Social, Estado e Sociedade”, a qual vem concentrando importantes pesquisas e contribuindo para aprofundar a natureza e consequências das sucessivas crises do capital, relacionando-as ao Estado, aos serviços públicos e à classe trabalhadora no Brasil.

Sua realização justifica-se a partir das inquietações teóricas e profissionais de seu proponente. *Primeiro*, como trabalhador, na condição de servidor público federal desde 2009, trabalhando como assistente social no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)<sup>3</sup>, exclusivamente no Serviço Social, sob a tensão constante entre a

---

<sup>3</sup> O INSS é o órgão público federal brasileiro responsável por gerir os serviços e benefícios previdenciários no Brasil, bem como, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) da política de assistência social, ambos mantidos pela União. O Instituto responde pela administração do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ao qual estão vinculadas todas as pessoas, a partir de 16 anos de idade – à exceção dos adolescentes entre 14 e 16 anos, os quais podem se vincular a esse Regime na condição de “aprendizes” – que possuem contrato de trabalho assalariado e/ou a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) assinada pelo empregador, ou ainda, aquelas que fazem

relativa autonomia profissional e a defesa intransigente de seu projeto ético-político profissional. Segundo, em razão da militância política, enquanto dirigente do Sindicato dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho e Previdência Social no Estado de Sergipe (SINDIPREV-SE) e vinculado às lutas mais amplas na defesa dos direitos da classe trabalhadora brasileira, em particular, daqueles vinculados à seguridade social brasileira, compreendendo que o Serviço Social na previdência possui um importante e estratégico papel para viabilizá-los. Essa militância, durante a última década, contribuiu para fortalecer os compromissos com os princípios ético-políticos do Serviço Social, possibilitando ainda um maior reconhecimento de sua importância na previdência social, não apenas para a categoria profissional dos assistentes sociais, mas, fundamentalmente, para o conjunto dos trabalhadores no país. Por fim, mas não menos importante, ressalta-se que o aprofundamento dos estudos sobre este objeto de pesquisa pode contribuir para estimular novas produções teóricas, além de mobilizar um conjunto mais amplo de trabalhadores a reconhecer e legitimar a importância histórica do Serviço Social na previdência em relação à viabilização de direitos, mantendo, assim, uma permanente luta em sua defesa. Com isso, almeja-se que seus resultados possam fomentar o debate acadêmico e profissional sobre o Serviço Social e o significado de sua inserção sócio-histórica na política de previdência social brasileira, permitindo uma maior investigação sobre ele, sua gênese, fundamentos, particularidades, contradições, funções, avanços e limites, sua importância, luta e resistência dentro da trama das relações sociais capitalistas no Brasil. Sua problematização contribui, assim, não apenas para subsidiar os estudos de pesquisadores e demais interessados, mas também para um conjunto mais amplo de sujeitos sociais, constituindo-se em uma verdadeira memória viva na defesa de direitos, ou ainda, em um documento mobilizador da categoria profissional e dos demais trabalhadores em todo o país, na defesa da continuidade de um serviço que, ao longo de décadas, vem defendendo *uma previdência pública e universal, que garanta proteção social à classe trabalhadora no Brasil*.

O Serviço Social na previdência apresenta particularidades que, de partida, devem ser consideradas nesta tese: sua inserção histórica nesta política social se deu ainda no primeiro lustro dos anos 1940, constituindo-se a política de previdência

---

contribuições regulares de forma individual. O INSS foi criado com esta sigla específica a partir do Decreto presidencial nº 99.350, em 27/06/1990, por meio da fusão de outros dois órgãos, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS).

em um dos primeiros espaços sócio-ocupacionais em que os assistentes sociais se inseriram no Brasil. Essa inserção se difere, por exemplo, da que ocorreu em outras políticas sociais e espaços sócio-ocupacionais, nos quais o Serviço Social está presente. Mesmo nos últimos trinta anos, nos quais o Serviço Social, enquanto um serviço, passou a estar organizado em sistemas nacionais, a exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ele *não se organizou em uma única estrutura pública do governo federal, nacionalmente articulado e com uma centralidade técnica*, como ocorreu na previdência brasileira desde os anos 1960.

Essa centralidade técnica por parte do Serviço Social na previdência, em âmbito nacional, tem ficado a cargo da Divisão do Serviço Social (DSS), sediada na Direção Central do INSS, em Brasília. Contudo, faz-se necessário registrar que, no presente momento, algumas influências, de caráter conservador e autoritário – embora estas nunca tenham deixado de existir nesses espaços – vêm sendo reeditadas na gestão do INSS, com sucessivas tentativas de intervenção técnica e política na gestão desta Divisão e do serviço que ela coordena. Essa realidade somente pode ser comparável ao pior momento do Serviço Social no Instituto, ao final dos anos 1990 e início dos anos 2000, quando o Serviço Social sofreu a primeira tentativa concreta de extinção e foi rebaixado na estrutura organizacional do INSS à condição de “atividade auxiliar”, conforme registrado por Silva (1999). Observa-se, então, um crescente cerceamento do diálogo democrático dentro da instituição, o que vem dificultando a materialização de uma gestão participativa, que possibilite a definição de critérios e propostas profissionais com a ampla participação dos assistentes sociais no INSS, fundamentalmente em temas relacionados a suas dimensões ético-políticas, técnico-operativas e teórico-metodológicas, fragilizando, dessa forma, a direção social estratégica do Serviço Social, bem como o trabalho profissional dos assistentes sociais na previdência.

Mesmo diante de um cenário marcado por *tendências regressivas*, com ingerências diversas na organização do trabalho profissional e de cortes orçamentários, o Serviço Social na previdência tem mantido o seu compromisso histórico com o reconhecimento e a ampliação de direitos, a exemplo de sua atuação direta no processo de concessão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). Segundo Silva (2012), ao analisar a dinâmica do número de requerimentos, deferimentos e indeferimentos do BPC no Brasil, tanto para

peças com deficiência quanto para idosos, entre 2004 e 2009, identificou-se que o maior número de requerimentos realizados nesse período foi feito por pessoas com deficiência (61,14%). Todavia, na contramão dessa realidade, este público usuário era o que possuía o maior número de indeferimentos, em comparação ao mesmo benefício destinado às pessoas idosas, em uma proporção média percentual de 70,55% para as pessoas com deficiência e de 23,63% para os idosos (SILVA, 2012, pp. 394-395). A autora chama atenção ainda para algo que é bastante relevante e que ocorreu no período sinalizado por ela: em 2009 houve o registro do menor percentual médio de indeferimentos dos benefícios para pessoas com deficiência, com aproximadamente 58,47%, enquanto, no período pesquisado, esse percentual havia ficado, em média, acima dos 70%. Assim, Silva (2012) traz como sua hipótese que,

Isto ocorreu devido à implantação, em junho de 2009, do novo modelo de avaliação da deficiência e do grau de incapacidade das pessoas com deficiência requerentes ao BPC. Esse modelo é composto por uma avaliação médica e uma social, realizadas respectivamente por médicos peritos e *assistentes sociais do INSS*. Antes disso, a avaliação era apenas médica e realizada por médicos peritos. A nova avaliação médica considera as deficiências nas funções e nas estruturas do corpo, e a avaliação social considera os fatores ambientais, sociais e pessoais, e ambos consideram a limitação do desempenho de atividades e a restrição da participação social, segundo suas especialidades (SILVA, 2012, p. 394, grifo nosso).

Dessa forma, observa-se concretamente que a inserção do Serviço Social, como um dos critérios trazidos pelo novo modelo de avaliação da deficiência, constituiu-se em uma importante medida para o processo de reconhecimento e ampliação de acesso aos direitos voltados aos trabalhadores no Brasil, sobretudo as pessoas com deficiência. Todavia, essa atividade técnica – assim as demais atividades técnicas do Serviço Social – muitas vezes não consegue ultrapassar a sua imediatividade quantitativa no âmbito institucional, em função da lógica burocrático-formal que domina o Instituto. Assim, oculta-se, ou ainda, reduz-se a importância dessas atividades e a natureza qualitativa de sua atuação nos processos de reconhecimento de direitos, nos quais vem participando historicamente dentro da previdência social. A partir disso, ressalta-se a importância de se compreender que

[...] o assistente social não trabalha só com coisas materiais. Tem também efeitos na sociedade como um profissional que incide no campo do

conhecimento, dos valores, dos comportamentos, da cultura, que, por sua vez, têm efeitos reais interferindo na vida dos sujeitos. Os resultados de suas ações existem e são objetivos, embora nem sempre se corporifiquem como coisas materiais autônomas, ainda que tenham uma *objetividade social* (e não material), expressando-se sob a forma de *serviços* (IAMAMOTO, 2004a, p. 68, grifo da autora)

Apesar dos problemas identificados atualmente e que atingem diretamente o Serviço Social na previdência e os usuários desse serviço, tais situações não são uma exclusividade do tempo presente. Ações como essas vêm ocorrendo há, pelo menos, 40 anos, a partir dos rebatimentos da criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), em 1977. Essa medida foi responsável por extinguir os Centros de Serviço Social da previdência, enviando parte dessa estrutura para o âmbito da política de assistência social da então Legião Brasileira de Assistência (LBA), sendo os assistentes sociais que atuavam nesses centros redistribuídos para os setores de Benefícios da previdência social (ANAS, 1989).

Os desafios para o Serviço Social na política de previdência, em um cenário de desmonte da esfera pública e de diversas e perversas contrarreformas no país – fundamentalmente para a previdência social – tornaram-se ainda maiores a partir dos anos 1990. Identifica-se nas sucessivas formas de intervenção, controle, desmonte e tentativas de extinção do Serviço Social na política de previdência um desdobramento do conjunto mais amplo de respostas que o Estado brasileiro passou a adotar no sentido de conter o gasto público em relação à reprodução social da classe trabalhadora, particularmente, em momentos de aprofundamento das crises capitalistas. Nesse sentido, na contramão do cenário político e econômico nacional, o Serviço Social na previdência, guiado pelo projeto ético-político profissional do Serviço Social brasileiro, passou a ter uma nova proposta de trabalho, como resultado do acúmulo de debates que a categoria profissional dos assistentes sociais já vinha realizando desde o segundo lustro dos anos 1970 e, posteriormente, nos anos 1980, ficando esta proposta conhecida como “Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social”<sup>4</sup>, publicada em 1994. A partir desse momento, entende-se que o Serviço Social na previdência entrou decisivamente em rota de colisão, tanto em relação às medidas neoliberais,

---

<sup>4</sup> A partir desse ponto em diante, optou-se por referir-se à “Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social” como “a Matriz”.

adotadas pelos sucessivos governos que vieram a assumir o comando do Brasil, quanto em relação à direção gerencialista<sup>5</sup> adotada pelo INSS nesse período.

Dessa forma, o Serviço Social na previdência, em relação à visão hegemônica que começa a dominar a gestão do Estado brasileiro e do INSS nos anos 1990<sup>6</sup>, passou a ter um projeto profissional visivelmente antagônico a esta última, demonstrando que ambos os projetos em disputa passaram a ser inconciliáveis entre si. Seus objetivos, outrora idênticos e funcionais aos da instituição empregadora, passam a assumir uma nítida posição contra-hegemônica no que se refere à direção social adotada pela gestão do INSS no bojo da contrarreforma do Estado brasileiro. O avanço da expropriação da previdência pública, enquanto estratégia de financeirização do capital, conforme já analisado em trabalho anterior (JESUS, 2018), revela-se como uma grave tendência no país desde então, pondo em risco permanente o conjunto da classe trabalhadora brasileira, por meio da restrição e perda definitiva de direitos previdenciários para beneficiar os interesses do mercado, particularmente do capital financeiro, através dos bancos privados. Apesar da previdência privada, seja ela “fechada” ou “aberta”<sup>7</sup>, ter surgido inicialmente nos Estados Unidos da América (EUA), nos anos 1950 e, no Brasil, entre as décadas de 1960 (fundações de seguridade) e 1970 (fundos de pensão) (GRANEMANN, 2006, p. 169), ainda durante o regime Ditatorial Civil-Militar, foi durante as décadas de 1990 e 2000 que a pilhagem aos recursos do fundo público previdenciário no país ganhou maior vigor. Essa expansão da previdência

---

<sup>5</sup> O gerencialismo é o pensamento que defende que a administração pública (Estado) deve adotar os valores e objetivos da gestão do mercado, a exemplo do que ocorre nas empresas privadas. Adota-se o gerencialismo nas instituições públicas a partir da instituição de indicadores e metas; controle de resultados; descentralização administrativa (e não “financeira”); flexibilização de processos; controle do tempo (o simbólico “ponto-eletrônico”); reestruturação produtiva; enxugamento de pessoal, seja por meio da não realização de concursos, das demissões ou do estímulo aos chamados Planos ou Programas de Demissão Voluntária (PDV); aumento das terceirizações entre outros. Na prática, o resultado do gerencialismo no Brasil constituiu-se em um verdadeiro ataque e desmonte do setor público, com repercussões significativas para a vida dos brasileiros no país. Para melhor análise crítica do assunto, conferir Behring (2003) e Lesbaupin (1999).

<sup>6</sup> Embora os problemas envolvendo as relações entre o Serviço Social, o Estado e a gestão da instituição previdenciária não se iniciem na década de 1990, tendo nítidos sinais destas divergências desde as mudanças implementadas ainda nos anos 1970, é sobretudo, a partir dos anos 1990 que estas posições se acirram, colocando-os em campos opostos, em relação ao modelo de previdência social, à cultura institucional e ao atendimento às demandas da classe trabalhadora no Brasil.

<sup>7</sup> A modalidade de previdência privada “aberta” pode ser oferecida por instituições financeiras, particularmente bancos e empresas de seguros, podendo ser acessível a qualquer pessoa física ou jurídica que tenha interesse de contratá-la. Já a previdência privada “fechada” é mais restrita, sendo destinada apenas a trabalhadores de uma determinada empresa ou categoria profissional, também recebendo o nome de “fundo de pensão”. Nesse último caso, não apenas as instituições financeiras como também o Estado passam a oferecer esta modalidade de previdência privada.

privada contou com as iniciativas de privatização dos bancos públicos, transformando-os em agências do capital privado – base necessária para expansão da previdência privada – e, ao mesmo tempo, com os ataques à previdência pública dos trabalhadores que possuíam melhores condições de assalariamento formal e do padrão de proteção social previdenciária no Brasil, conforme analisa Granemann (2006, p. 222),

As contra-reformas dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva possuem lógica idêntica e são complementares na divisão das tarefas: a do primeiro referiu-se aos trabalhadores da iniciativa privada e a do segundo a força de trabalho empregada pelo Estado. Ambas tiveram um mesmo e único objetivo: a abertura e o alargamento de espaços para a consolidação da 'previdência privada' para aquelas categorias constitutivas da força de trabalho brasileira melhor alocadas no mercado de trabalho.

Nesse sentido, o movimento de contrarreforma da previdência social no Brasil, tal como vem defendendo Silva (2017a; 2017b, 2018), conserva esta tendência de avanço sobre os direitos dos trabalhadores nos governos subsequentes desde os anos 1990. Exemplo disso, mais recentemente, foi a edição da Medida Provisória nº 664/2014, convertida em lei nº 13.135/2015, pelo governo Dilma; a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287/2016 – derrotada pela luta e resistência da classe trabalhadora brasileira – apresentada durante o governo Temer; bem como, através da PEC nº 6/2019, convertida na Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, de autoria do governo Bolsonaro. Essas leis, como respostas à crise do capital e, dentro de um compromisso dos governos brasileiros com o receituário neoliberal, passaram a limitar drasticamente o acesso aos direitos previdenciários no Brasil. Tais medidas, por sua vez, vêm colocando em xeque a perspectiva de seguridade social enquanto uma das principais conquistas políticas da classe trabalhadora, demarcada a partir da Constituição Federal de 1988, fazendo com que ainda mais trabalhadores deixem de ter acesso aos benefícios e serviços no âmbito da previdência social tendo, desta maneira, sérias repercussões para o Serviço Social. Elas vêm impactando diretamente em sua atuação, organização e permanência na previdência social, na medida em que direitos são retirados e/ou limitados e que a proteção social da classe trabalhadora passa a ser ainda mais reduzida, o que faz com que o público usuário do Serviço Social na previdência também seja atingido. A intensidade do desmonte da previdência social pode, inclusive, acarretar uma drástica diminuição da oferta desse

serviço previdenciário, bem como inviabilizar suas atividades técnicas, reeditando os processos deletérios já vivenciados durante a década de 1990, com a busca de extinção do Serviço Social, enquanto mais um direito que deixa de ser ofertado aos trabalhadores brasileiros.

É a partir desse contexto adverso de imposição da “austeridade fiscal”, de hegemonia da financeirização do capital e, em sua contramão, na implementação das ações previstas na Matriz do Serviço Social na previdência e dos processos de reorganização do seu trabalho institucional, que passam a surgir as determinações históricas fundamentais que ensejam o problema de pesquisa dessa tese. Assim, define-se como seu problema de pesquisa a necessidade de responder a que processos de resistência coletiva o Serviço Social na previdência passou a estabelecer, após ter reorientado a direção social do seu projeto profissional nos anos 1990, para reafirmar a sua posição de classe e a defesa de direitos no contexto de crise do capital, frente ao projeto neoliberal de Estado e ao movimento de contrarreforma da previdência social no Brasil ao longo dos últimos 30 anos?

Nessa direção, surgiram algumas questões de partida para esta pesquisa, tais como: Quais funções o Serviço Social na previdência social passou a ter, dentro da trama das relações sociais capitalistas e na tensão entre capital e trabalho, durante as primeiras décadas de sua implantação no Brasil? De que forma as recorrentes tentativas de extinção do Serviço Social na previdência social guardam relação com a crise estrutural do capital, bem como com o projeto neoliberal, a redução das funções do Estado na garantia de proteção social aos trabalhadores brasileiros e com o desmonte da política pública de previdência social no país? As tentativas de desmonte e extinção do Serviço Social na previdência possuem alguma relação com a posição hegemônica assumida pelos assistentes sociais nesta política social a partir da Matriz Teórico-Methodológica do Serviço Social na Previdência Social no início dos anos 1990? Como se apresentam as formas de questionamento, ameaça e intervenção (tendências regressivas de direção ética, técnica e financeira) que visam ao desmonte, ao enfraquecimento e à conseqüente extinção do Serviço Social na previdência social brasileira? De que forma as intervenções dessas gestões na previdência social vêm prejudicando a organização e oferta do Serviço Social nesta política para os trabalhadores que recorrem aos seus direitos junto ao INSS? Quais e como vêm sendo constituídas as estratégias profissionais dos assistentes sociais

junto a outros sujeitos sociais para resistir à ofensiva do capital e do neoliberalismo contra o Serviço Social na previdência ao longo dos últimos 30 anos?

Diante do exposto, considera-se como objeto pesquisa dessa tese as resistências coletivas estabelecidas pelo Serviço Social na política de previdência social brasileira frente ao fogo cruzado entre os antagonismos da reorientação da direção social do seu projeto profissional nos anos 1990, reafirmando a sua posição de classe e a defesa de direitos no contexto de crise do capital, do projeto neoliberal de Estado e do movimento de contrarreforma da previdência social no Brasil nos últimos 30 anos.

Essa pesquisa partiu da hipótese de que a crise mundial do capital, a partir dos anos 1970, e seu conseqüente agravamento estrutural durante os anos 2000, ocasionou o avanço neoliberal e o movimento de contrarreforma da previdência social no Brasil, contribuindo para uma ofensiva programática contra os direitos sociais e, nessa direção, também contra o Serviço Social na previdência, em razão do projeto profissional que esse serviço passou a defender e que os assistentes sociais buscaram dar concretude a partir dos anos 1990. Todavia, as resistências coletivas, desenvolvidas a partir da defesa em torno do Serviço Social na previdência, por meio da categoria profissional dos assistentes sociais e em articulação permanente com outros sujeitos históricos, passaram a contribuir para que esse serviço permanecesse na previdência social.

Nesse sentido, o objetivo geral desta pesquisa voltou-se para identificar e demonstrar as formas de resistência coletiva do Serviço Social na previdência social, ao longo das últimas três décadas, no contexto das ofensivas do capital e do avanço do neoliberalismo sobre os direitos sociais no Brasil, sobretudo, da previdência social. Como objetivos específicos pretendeu-se: resgatar os determinantes sócio-históricos do processo de criação e desenvolvimento do Serviço Social na previdência brasileira e suas particularidades enquanto produto da divisão social e técnica do trabalho especializado no país, inserido na trama das relações sociais de produção e reprodução capitalistas; refletir sobre o Serviço Social na previdência em um contexto antagônico, no qual, ao mesmo tempo em que avançam as pautas e projetos políticos conservadores de redução das responsabilidades do Estado em relação às demandas por proteção social da classe trabalhadora, têm-se, na entrada dos anos 1990, a consolidação do projeto ético-político profissional do Serviço Social brasileiro, no qual a profissão e seus profissionais – inclusive na previdência social –

colocam-se na “contracorrente”, em rota de colisão com as tendências de regressão de direitos no país; problematizar como os mecanismos de ligação existentes entre a crise do capital e o avanço da contrarreforma da previdência social no Brasil têm contribuído para a fragilização, a perda de espaço e as sucessivas tentativas de extinção do Serviço Social no âmbito da previdência pública nacional; demonstrar criticamente o cenário de desafios, lutas, avanços, continuísmos e retrocessos que vêm sendo impostos ao Serviço Social e aos assistentes sociais no INSS, com nítida identificação a partir dos anos 1990, até o ano de 2018; e apresentar quais têm sido os sujeitos históricos, suas estratégias e formas de organização, enfrentamento e resistências coletivas adotadas desde os anos 1990 até o momento atual para resistir ao conjunto de ofensivas do capital e do ideário neoliberal no Brasil.

## SOBRE O MÉTODO E A METODOLOGIA DA PESQUISA

*Uma teoria social veraz, que desvende a estrutura real da sociedade burguesa, revelando os seus instrumentos de exploração, opressão e reprodução, logicamente só interessa a aqueles que perseguem um objetivo que ultrapasse os quadros da ordem vigente. A esta [ordem vigente] e seus defensores, importam conhecimentos que permitam gerenciar o estabelecido – promovendo os ajustamentos e as reformas necessárias em momentos de crise, prevenindo eventuais situações de colapso. Isso significa, entre outras coisas, que uma teoria social também é função de um ponto de vista de classe: muito dificilmente o ponto de vista da(s) classe(s) dominante(s) possibilita a um estudioso romper com as limitações que as contingências dos interesses de conservação da ordem social lhe impõem.*

*José Paulo Netto<sup>8</sup>*

Essa parte da tese é destinada a expor os fundamentos e motivos que levaram à opção por um determinado método científico, bem como, a descrição e análise do aporte metodológico e dos procedimentos técnicos de investigação para, posteriormente, proceder à exposição dos resultados obtidos.

---

<sup>8</sup> Netto (2006, p. 18, grifo nosso).

## O processo de escolha e definição do método de pesquisa

A opção pela abordagem teórico-metodológica dessa pesquisa, desde o princípio, vinculou-se diretamente à perspectiva da teoria social crítica, a partir do método *materialista histórico-dialético*. A defesa pela utilização desse método não se constitui em um “ato de fé”, ou ainda, uma mera disputa político-ideológica para determinar a hierarquia das ciências, do pensamento, dos saberes e métodos tidos como “superiores” ou “cientificamente válidos”, mas sim pelo insuperável arsenal teórico-metodológico que esse método passa a oferecer em suas bases de fundamentação científica para o desvelamento do real. Algo que se pretende fundamentar e defender nesse momento. Assim, vale-se aqui, inicialmente, das considerações feitas por Kosik (1976) acerca do método científico,

O conhecimento da realidade histórica é um processo de apropriação teórica – isto é, de crítica, interpretação e avaliação de fatos – processo em que a *atividade* do homem, do cientista é condição necessária ao conhecimento *objetivo* dos fatos. Esta atividade que revela o conteúdo objetivo e o significado dos fatos é o método científico (KOSIK, 1976, p. 45, grifo do autor).

O materialismo histórico-dialético, enquanto método científico, deriva do pensamento e da tradição crítica fundante na teoria social elaborado por Karl Marx (1818-1883), com fundamental e fecunda contribuição de Friedrich Engels (1820-1895), além de outros importantes autores marxistas<sup>9</sup>, estabelecendo-se um profundo rompimento com as formas precedentes e pré-concebidas de se “fazer ciência”. Esse modo de fazer ciência não levava em consideração os aspectos e fundamentos da realidade sócio-histórica, material, política, cultural e econômica dos homens (enquanto *humanos genéricos*) de todas as partes do mundo, imersos em relações sociais de produção e reprodução social, em uma dada sociedade (no caso em questão, da sociedade burguesa).

Assim, tais relações sociais eram estabelecidas entre classes sociais antagônicas, ou seja, entre a classe trabalhadora e a classe burguesa, algo que

---

<sup>9</sup> A distinção entre “marxista” e “marxiano” já foi feita por alguns autores e suas produções. Aqui se resgata, em particular, a contribuição de Netto (1989; 2011a), o qual define como marxianos os próprios escritos de Marx, sua obra, sua produção, tudo aquilo que é da lavra de Marx, enquanto que “marxistas” são aqueles que derivam do pensamento de Marx, inspiram-se em sua produção, embora haja um significativo número de propostas e elaborações que podem, inclusive, destoar do pensamento marxiano.

Marx já sinalizava, a partir do intenso embate que travou com o socialista francês, Pierre Joseph Proudhon (1809-1865), em seu trabalho intitulado de “*A miséria da filosofia*” (uma antítese crítica contundente ao que escreveu Proudhon em “*A filosofia da miséria*”), publicado originalmente em 1847, em Bruxelas (Bélgica). Em *A miséria da filosofia* Marx confronta as ideias de Proudhon, ao revelar que este último possuía, em suas formulações, uma perspectiva “reformista” e não “revolucionária”, agindo, assim, em favor da manutenção da sociabilidade burguesa, da sociedade de classes e da subjugação do proletariado aos interesses dos donos do capital. Marx também supera a efemeridade aparente do capitalismo pintado por Proudhon, ao ser enfático em afirmar que este capitalismo não é suscetível de melhorias e não se deixa humanizar, como, equivocadamente, propunha o socialista francês. Assim, essa proposta de Proudhon era irrealizável porque não guardava relação com a realidade concreta e material do capitalismo e da sociedade burguesa.

Nesse caso, ao mencionar a “realidade”, parte-se aqui de sua compreensão a partir da definição elaborada por Kosik (1976, p. 12, grifo do autor) de que a mesma corresponde à

[...] unidade do fenômeno e da essência. Por isso a essência pode ser tão irreal quanto o fenômeno, e o fenômeno tanto quanto a essência, *no caso em que se apresentem isolados e, em tal isolamento, sejam considerados como a única ou ‘autêntica’ realidade*”.

Dessa forma, Kosik (1976) analisa que, na realidade, tanto o “fenômeno” (aparência) quanto a “essência” (real), não podem ser dissociados, mas sim, devem estar dialeticamente relacionados. Com isso, compreende-se que a percepção do fenômeno, mesmo não sendo a essência do objeto, constitui-se como “parte dele”, sua manifestação primeira, imediata, aparente. Nesse caso, “o fenômeno” tem sua importância, mas não a tem enquanto se encerra em si próprio, e sim, quando se constitui em um fio condutor que leva à compreensão de algo mais complexo e que está menos aparente em um primeiro momento, ou seja, a “essência” do fenômeno, a sua verdadeira forma, o real.

A oposição de Marx a uma teoria e ciência a serviço de uma classe política, econômica e culturalmente dominantes até então não confrontada em suas bases materiais, passou a estabelecer uma visceral ruptura com o irracionalismo, com a equivocada concepção *a-histórica* de mundo – denunciada por Marx e Engels em

1845, a partir de “*A ideologia alemã*”, nos questionamentos dirigidos a Feuerbach (1804-1872) – no qual o confronto com o idealismo, na exaltação dos aspectos fenomênicos da aparência “solta no ar” e sem as devidas mediações com as dimensões de sua essência, permitindo, dessa maneira, que Marx desse um salto ontológico, desembaraçado das amarras gnosiológicas<sup>10</sup> e que prendiam a tantos pensadores que o antecederam (CHASIN, 1988; LUKÁCS, 1978; 2012).

De certo, Marx não nos deixou um método pronto, uma espécie de “receita formal a ser obedecida” (CHASIN, 1988, p. 47) ou “um conjunto de regras gerais e rígidas e nem uma tentativa de ensaio e erro” (FALEIROS, 2011, p. 59), nos moldes delimitados pelo francês Émile Durkheim (1858-1917), em seu “*As regras do método sociológico*” ou ainda, pelo alemão Max Weber (1864-1920) na “*Metodologia das ciências sociais*”. Nos problemas levantados por Marx, conforme lembrado oportunamente por Lukács (2012), não residia a preocupação exacerbada “*em determinar o lugar desses problemas no pensamento, em defini-los com relação à teoria do conhecimento, à lógica etc. de modo sistemático ou sistematizante*” (LUKÁCS, 2012, p. 281; grifo nosso). Contudo, prossegue Lukács, recorrendo ao pensamento de Lenin: “Mesmo que Marx não nos tenha deixado uma *lógica* [...], ele nos deixou, porém, a *lógica de O Capital* [...]” (LUKÁCS, 2012, p. 300, grifo do autor). Assim, esse “salto ontológico” dado por Marx, como lembrado por alguns importantes autores marxistas (CHASIN, 1988; LUKÁCS, 2012) é a própria expressão de sua genialidade e da importância de seu método, já que, como defende Lukács, “a fundação de uma ontologia materialista da natureza, que compreenda em si a historicidade e a processualidade, a contraditoriedade dialética etc., já está implicitamente contida no fundamento metodológico da ontologia marxiana” (LUKÁCS, 2012, p. 289).

Nega-se, então, a superficialidade observada, por exemplo, a partir das próprias formulações elaboradas pela filosofia alemã do século XIX, fortemente influenciada pelo idealismo de Hegel (1770-1831), como analisaram criticamente Marx e Engels (2007, p. 94),

<sup>10</sup> Segundo Chasin (1988, p. 3; grifo nosso), “O critério gnosiológico refere-se ao saber e, enquanto tal, refere-se ao campo da *subjetividade*, ao passo que a ontologia, enquanto universo do ser, se refere à *objetividade*. Quando eu apresento a ontologia como base do saber, eu priorizo o saber e o ser só aparece como alguma coisa que tem importância porque sustenta a subjetividade, ao passo que o critério ontológico sustenta a objetividade enquanto objetividade, sustenta a objetividade por ela própria”. Assim, Chasin (1988) fortalece o seu pensamento quando afirma que “*Em suma, gnosiologicamente os critérios de verdade são sempre subjetivos ao passo que, ontologicamente falando, os critérios de verdade são objetivos*” (CHASIN, 1988, p. 19, grifo nosso).

Totalmente ao contrário da filosofia alemã, que desce do céu à terra, aqui se eleva da terra ao céu. Quer dizer, não se parte daquilo que os homens dizem, imaginam ou representam, tampouco dos homens pensados, imaginados e representados para, a partir daí, chegar aos homens de carne e osso; parte-se dos homens realmente ativos e, a partir de seu processo de vida real, expõe-se também o desenvolvimento dos reflexos ideológicos e dos ecos desse processo de vida.

Assim, de acordo com o pensamento expresso por Marx (2009, p. 123), a abstração do movimento real do conhecimento, então, “consiste em se pôr, se opor, se compor, formular-se como tese, antítese, síntese ou, ainda, afirmar-se, negar-se, negar sua negação”. Eis a síntese do seu pensamento crítico, composto por um questionamento permanente do real e na busca pela saturação do objeto concreto, material. Tais elementos constituem as bases para o seu pensamento dialético e, conseqüentemente, uma parte fundamental do processo para a construção do objeto.

Nessa direção, tomando-se por base tais fundamentos, tem-se que os métodos científicos precedentes, e que se baseavam em especulações empíricas, nas propriedades das ciências da natureza, em abstrações da realidade desvinculadas de suas bases ontológicas, materiais e reais, não guardavam, assim, relação alguma com os processos históricos em direção à perspectiva de totalidade<sup>11</sup> do objeto que se pretende conhecer, não oferecendo o suficiente e necessário aporte teórico-metodológico para que se chegasse ao conhecimento do objeto desta pesquisa e, assim, transcenda a sua “pseudoconcreticidade” (KOSIK, 1976). Por conseguinte, conclui-se que “O processo do abstrato ao concreto, como método materialista do conhecimento da realidade, é a dialética da totalidade concreta, na qual se reproduz idealmente a realidade em todos os seus planos e dimensões” (KOSIK, 1976, p. 30). Dito isso e, de forma mais próxima ao objeto de pesquisa desta tese, vale-se da contribuição de Yazbek (2008),

---

<sup>11</sup> Sobre a categoria “totalidade”, é de grande contribuição a construção feita por Kosik (1976) a esse respeito. Segundo o autor, “Na realidade, totalidade não significa *todos os fatos*. Totalidade significa: realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato *qualquer* (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido. Acumular todos os fatos não significa ainda conhecer a realidade; e todos os fatos (reunidos em seu conjunto) não constituem, ainda, a totalidade [...] O concreto, a totalidade, não são, por conseguinte, todos os fatos, coisas e relações, visto que tal agrupamento falta ainda o essencial: a totalidade e a concreticidade. Sem a compreensão de que a realidade é totalidade concreta – que se transforma em estrutura significativa para cada fato ou conjunto de fatos – o conhecimento da realidade concreta não passa de mística, ou a coisa incognoscível em si” (KOSIK, 1976, pp. 35-36, grifo do autor).

Portanto, é preciso ultrapassar a análise do Serviço Social em si mesmo para situá-lo no contexto de relações sociais mais amplas que o condicionam e lhe atribuem características particulares. Seu significado social, suas demandas, tarefas e atribuições devem ser identificadas dentro da trama de relações que constituem a vida social e particularmente nas respostas que a sociedade e o Estado constroem frente às necessidades sociais dos homens em suas múltiplas dimensões (materiais, espirituais, culturais, subjetivas etc.) (YAZBEK, 2008, p. 119)

Buscou-se, então, por meio do método materialista histórico-dialético e da teoria crítica de Marx, superar a pseudoconcreticidade do objeto de pesquisa. Desse modo, se partíssemos do Serviço Social na política de previdência apenas pelo que lhe é aparente, imediatamente dado ou construído em sua forma ideal, encontraríamos um serviço previdenciário como os demais serviços administrados pelo Estado, e que possuem atribuições e competências institucionalmente determinadas, as quais devem ser cumpridas pelos assistentes sociais rigorosamente dentro de prazos, quantidades e critérios preestabelecidos pela gestão do órgão empregador, em conformidade com suas diretrizes, interesses e políticas governamentais. Contudo, essa formulação não representa o objeto desta pesquisa em sua base de realidade material, em sua essência e processo histórico. Refletir sobre o Serviço Social na previdência, levando-se em consideração apenas os aspectos institucionais, de forma monocausal, como mero “serviço de Estado”, não levando em consideração as particularidades e determinações sócio-históricas e as relações de forças presentes na sociedade, as quais circundam o Serviço Social enquanto profissão instituída no Brasil, em um complexo de totalidades que o conformam, acabaria por ensejar um grave erro em sua análise. Ao não levar em consideração que o Serviço Social na previdência é produto das relações sociais capitalistas, que se insere na divisão social e técnica do trabalho, que apresenta uma determinada formação profissional e intelectual de seus quadros, tendo, enquanto profissão, um explícito projeto societário e ético-político, estar-se-ia a negar um fundamental requisito para compreender a sua natureza, seus fundamentos e sua direção social estratégica, mesmo diante dos limites institucionais a que está sujeito na previdência social brasileira.

Dessa forma, os fundamentos teóricos marxianos não podem ser vistos dissociados de seu método. Seus limites, por vezes, têm sido muito mais associados a julgamentos preconcebidos, de natureza ideopolítica – em virtude de seu aporte teórico estar intrinsecamente associado a um projeto revolucionário, gerando

múltiplas formas de reação contra algo ou alguém que apenas seja identificado como "marxista" (NETTO, 2009a, p. 668) – do que propriamente pelo seu cunho acadêmico-intelectual. Ressalta-se que, em tempos de avanço do conservadorismo, em amplas esferas da vida cotidiana, bem como das acintosas e preocupantes perseguições político-ideológicas, nas quais o pensamento crítico passa a sofrer um intenso patrulhamento de instituições<sup>12</sup> que, outrora, deveriam garantir as plenas condições de liberdade para a pesquisa e a livre expressão do pensamento crítico, fazer a opção pelo método fundante da tradição marxiana não é apenas um questionamento ao “pensamento único”, mas, fundamentalmente, uma explícita posição de confronto aos dogmas teórico-metodológicos presentes em nosso tempo, os quais mantêm compromissos com uma suposta ciência “neutra”, acrítica e sancionadora da ordem social vigente, tal como expressaram Marx e Engels (2002),

A existência de ideias revolucionárias numa determinada época pressupõe a existência de uma classe revolucionária [...] Devemos admitir que, na maneira de conceber o curso da História, se destacam as ideias da classe dominante dessa mesma classe dominante e que se consideram aquelas como uma entidade. Suponhamos que só nos interessa o fato de determinadas ideias dominarem uma determinada época, sem nos preocuparmos com as condições de produção nem com o produto dessas ideias, se, portanto, deixarmos de fora os indivíduos e circunstâncias mundiais que possam estar na base dessas ideias. Podemos dizer então, por exemplo, que durante o tempo em que dominou a aristocracia dominaram os conceitos de honra, lealdade etc., e que durante o domínio

---

<sup>12</sup> Aqui se faz menção a alguns casos que ganharam repercussão nacional como, por exemplo, em 2014, ano em que um projeto de pesquisa, proposto por três programas de pós-graduação de universidades públicas conceituadas (UERJ – UFRN – UnB), e tendo à frente desse projeto pesquisadores notabilizados por suas experiências profissionais e trajetórias acadêmicas, ter tido, na etapa de “análise do mérito”, o parecer de financiamento negado e classificado como “não-recomendado” por um dos pareceristas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Na avaliação desse parecerista a utilização da teoria marxista e do método do materialismo histórico-dialético “não garantiriam os requisitos necessários para que se alcance os objetivos do método científico” e ainda, segundo ele, por esse método ser “pouco relevante”, por “não haver consenso sobre sua importância científica” e por “sua contribuição à ciência brasileira parecer duvidosa” (CAPES, 2014). De forma semelhante a esta, mais recentemente, houve movimentos de órgãos como Ministério Público Federal (MPF), Poder Judiciário e Polícia Federal, em junho de 2017, de deflagração de um processo acintoso, de natureza explicitamente político-ideológica, de perseguição e intervenção em Grupos de Pesquisa sobre a teoria marxista e o comunismo, tanto na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) (ANPED, 2017), quanto nas atividades do programa de extensão, desenvolvidos pelo Centro de Difusão do Comunismo (CDC) da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), em novembro de 2017. Estas ações ocorreram no estado de Minas Gerais, sendo que na última delas houve a instauração de um inquérito policial desde 2013, com ameaça de “prisão” contra docentes por crime de “desobediência” (ANDES, 2017). Os argumentos são os mesmos: as universidades públicas não podem “promover pregação política e ideológica de vertentes socialistas”. Assiste-se, então, a um movimento de criminalização institucional do pensar crítico, das ideias socialistas, comunistas e marxistas, com argumentos que revelam as vísceras de um Estado de exceção no Brasil, com justificativas ideologicamente falseadas por uma suposta neutralidade que não existe nem no mundo das ideias nem no mundo das coisas.

da burguesia dominaram os conceitos de liberdade, igualdade etc. é isto o que pensa a classe dominante. Esta concepção da História, que é comum a todos os historiadores, especialmente a partir do século XVIII, chocará com o fato de os *pensamentos reinantes serem cada vez mais abstratos, adquirindo cada vez mais uma forma universal*. É que *cada nova classe que alcança o poder é obrigada, apenas para realizar o seu propósito, a apresentar o seu interesse como sendo o interesse comum de todos os membros da sociedade, ou seja, a dar aos seus pensamentos a forma de universalidade, a apresenta-los como os únicos racionais e universalmente válidos* (MARX; ENGELS, 2002, p. 64-65, grifo nosso).

Diante disso, para que se avançasse na pesquisa do presente objeto, as formulações teórico-metodológicas de pensadores como Hegel, Durkheim, Weber, Kant, Heidegger e Lévi-Strauss, por exemplo, não se sustentam nem conseguem superar os limites da aparência e das explicações monocausais, ou mesmo, das formulações idealistas, mágicas, superficiais e que se baseiam em simplismos, em especulações empíricas no campo das ciências da natureza, da razão pura e do polo de deduções irracionalistas proposto pelo estruturalismo, ou ainda, por sua forma mais desenvolvida: o pensamento pós-moderno.

Desta forma, a reafirmação teórica da atualidade e da viabilidade do pensamento crítico em Marx e do materialismo histórico-dialético enquanto método, colocaram-se como algo imperativo para esta pesquisa. Por todo o exposto até aqui, eis que se continua a compartilhar com Lukács uma de suas defesas mais convictas e paradigmáticas acerca do pensamento teórico-metodológico em Marx: "a ortodoxia em questão de marxismo, refere-se, antes, exclusivamente ao *método*" (LUKÁCS, 2003, p. 29, grifo do autor).

### **O arsenal metodológico e o detalhamento de suas técnicas**

Com o intuito de dar materialidade ao processo que auxiliou o *método de investigação* e que possibilitou a realização do *método de exposição*<sup>13</sup> do objeto, recupera-se aqui os procedimentos metodológicos que foram utilizados nesta tese. Tais procedimentos possuem estreita relação com o método adotado para esta pesquisa, o qual já foi oportunamente explicitado. O processo de investigação e de exposição do objeto, em Marx, adquire certa importância em seu método. Tanto é

---

<sup>13</sup> Importante registrar a análise de Netto (2011a), com base nos escritos de Marx, em que, nesse último, estabelece-se uma nítida distinção entre esses dois momentos da pesquisa. Assim, como observado por Netto (2011a, p. 27, grifo nosso), "[...] para Marx, os pontos de partida são opostos: *na investigação*, o pesquisador parte de perguntas, questões; *na exposição*, ele já parte dos resultados que obteve na investigação".

assim que, no posfácio à segunda edição alemã de *O Capital*, Marx dedica um momento para diferenciar e explicar cada um desses dois momentos da pesquisa,

Sem dúvida, deve-se distinguir o modo de exposição segundo sua forma, do modo de investigação. A investigação tem de se apropriar da matéria [*Stoff*] em seus detalhes, analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e rastrear seu nexos interno. Somente depois de consumado tal trabalho é que se pode expor adequadamente o movimento real. Se isso é realizado com sucesso, e se a vida da matéria é agora refletida idealmente, o observador pode ter a impressão de se encontrar diante de uma construção a priori (MARX, 2013, p. 90, grifo do autor).

Com isso, buscou-se investigar esse objeto, pesquisando-o a partir de um processo inicial de aproximações sucessivas, conhecendo-o em suas particularidades históricas e relações sociais mais amplas, a partir da dimensão de totalidade da realidade material em que o mesmo se insere, sendo necessário definir os instrumentos técnicos que possibilitaram tal investigação, indo além de sua aparência imediatamente dada. Sendo assim, optou-se, fundamentalmente, pela utilização das técnicas de *pesquisa documental* e *pesquisa bibliográfica*. Ambas as técnicas de pesquisa mencionadas são semelhantes em alguns aspectos, mas diferem-se entre si, essencialmente, a partir da natureza de suas fontes. Conforme analisa Gil (1999, p. 66, grifo nosso),

Enquanto a *pesquisa bibliográfica* se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a *pesquisa documental* vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

Nesse aspecto, as distinções sobre as naturezas de suas fontes foram estabelecidas por alguns autores. Nestas se encontram os “documentos de primeira e de segunda mão” (GIL, 1999, p. 66) ou as chamadas “fontes primárias e secundárias” (MARCONI; LAKATOS, 2006, p. 63). No primeiro caso (“documentos de primeira mão” ou “fontes primárias”) corresponderam aos documentos que “não receberam qualquer tratamento analítico” (GIL, 1999, p. 66), a exemplo de leis, documentos, relatórios etc. Já no segundo caso (“documentos de segunda mão” ou “fontes secundárias”) encontraram-se aqueles documentos que, “de alguma forma, já foram analisados” (GIL, 1999, p. 66), como, por exemplo, livros, artigos científicos, teses e dissertações acadêmicas.

Assim, as principais fontes documentais e bibliográficas para a coleta de dados e informações relevantes para a análise do objeto de pesquisa foram:

**1. Pesquisa documental** (Documentos com dados e informações que dizem respeito a aspectos econômicos, políticos, sociais e históricos do Brasil, produzidos por entidades governamentais ou não-governamentais, nacionais ou internacionais, e que possuem relevante relação com a seguridade social, a previdência social e/ou o Serviço Social na previdência):

- a) Anuários Estatísticos da Previdência Social (AEPS);
- b) Emendas Constitucionais (EC), Leis Ordinárias e Complementares, Medidas Provisórias (MP), Decretos, Portarias do governo brasileiro, a partir dos Poderes Executivo e Legislativo federais;
- c) Memorandos Conjuntos, Memorando Circulares; relatórios de gestão, boletins estatísticos, programas, projetos, elaborados pelo INSS e suas respectivas diretorias e demais órgãos colegiados (Diretorias, Coordenadorias, Divisões, Seções etc.);
- d) Documentos como planejamentos estratégicos, Relatórios de gestão, relatórios de eventos e mobilização realizados e memorandos, comunicados e ofícios emitidos pela Divisão de Serviço Social (DSS), constantes em arquivos da DSS ou particulares de ex-dirigentes desta Divisão;
- e) Relatórios de gestão e pesquisa, notas técnicas, comunicados, balanços de gestão (técnica, administrativa, financeira).
- f) Moções, resoluções, cartas, abaixo-assinados, relatórios de reunião e demais eventos, notas e orientações, comunicados, sínteses de encontros, congressos e seminários, pareceres técnicos etc., elaborados por entidades, grupos e demais organizações da sociedade civil (a exemplo do conjunto CFESS/CRESS, da Comissão Nacional de Assistentes Sociais do INSS – CONASF organizada junto à Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social – FENASPS, da Confederação Nacional de Trabalhadores de Trabalhadores em Seguridade Social – CNTSS, Sindicatos estaduais, Associações etc.).

**2. Pesquisa bibliográfica** (Documentos de natureza científica, técnica e demais literaturas acerca do objeto de pesquisa ou relacionada a ele):

- a) Teses e dissertações, extraídas do Banco de Teses CAPES; da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (BDTD/IBICT) ou ainda obtidas através de contato telefônico e, posteriormente, eletrônico (e-mail) estabelecido entre o pesquisador e os Programas de Pós-Graduação e Bibliotecas das universidades onde esses trabalhos foram defendidos;
- b) Livros, revistas, periódicos, artigos, documentos informativos, sítios virtuais;

Destaca-se, então, a importância desse conjunto de documentos e suas fontes principais, como elementos fundamentais para auxiliar na realização desta pesquisa e na investigação do seu objeto. Nesta direção, reafirma-se a convicção de que

*A pesquisa documental é parte integrante de qualquer pesquisa sistemática e precede ou acompanha os trabalhos de campo. Ela pode ser um aspecto dominante em trabalhos que visam mostrar a situação atual de um assunto determinado ou intentam traçar a evolução histórica de um problema. É importante também para se conhecer os tipos de investigação já realizados, os instrumentos adotados, os pressupostos teóricos assumidos, as posições dos pesquisadores, os aspectos já explorados e os sistemas de explicação que foram construídos. Quem inicia uma pesquisa não pode dispensar as informações documentadas. A reunião delas é indispensável para se conhecer o que já foi bem investigado, o que falta investigar, os problemas ainda controversos, obscuros, inadequadamente estudados ou que ainda persistem, reclamando novos estudos (CHIZZOTTI, 2010, p. 18, grifo nosso).*

Ainda sobre a pesquisa documental, buscou-se, com os documentos sinalizados, extrair informações importantes para a análise das particularidades desse objeto de pesquisa, a exemplo da criação e desenvolvimento do Serviço Social na previdência social brasileira; a forma de inserção/contratação dos primeiros assistentes sociais nos órgãos previdenciários; suas competências e atividades iniciais; a visão e relação com a instituição empregadora, com os usuários e com a própria sociedade; a dimensão teórico-metodológica que direcionou a atuação desse serviço e dos profissionais que o realizavam; os processos de

mudanças ocorrido com o Serviço Social e com o trabalho profissional dos assistentes sociais na previdência ao longo das décadas e se esse processo esteve em sintonia com as mudanças ocorridas mais amplamente com o Serviço Social brasileiro; as normas e demais legislações que interferiram significativamente no Serviço Social e no trabalho profissional dos assistentes sociais na previdência social brasileira.

## DA ORGANIZAÇÃO DA TESE

Além da introdução e das considerações finais, esta tese foi organizada em quatro capítulos.

No **primeiro capítulo, *Determinações sócio-históricas da previdência social e do Serviço Social no capitalismo central e dependente***, buscou-se analisar a formação inicial desta política social, a partir da segunda metade do século XIX, por meio das experiências desenvolvidas no centro do capitalismo mundial e da progressiva intervenção do Estado nesta área, tendo decisivo protagonismo do avanço da organização e luta do proletariado. Analisaram-se ainda algumas das particularidades da implantação desta política social no Brasil, país de capitalismo dependente, com a econômica, à época de seu surgimento, de base agroexportadora, histórico de mão de obra escrava, predominância de relações informais e precárias de trabalho e com práticas de superexploração da força de trabalho. Essas particularidades nacionais, como traço semelhante a grande parte dos países capitalistas dependentes da América Latina, tiveram direta repercussão na estruturação da previdência social no país, em pleno acirramento da questão social, ainda nas primeiras décadas do século XX, impondo limites para a universalização de sua cobertura desde o princípio, características particulares da formação social brasileira que, ainda hoje, influenciam nos limites da ampliação de sua cobertura. Nesta mesma direção, recuperou-se a emergência do Serviço Social no Brasil, particularmente, em sua inserção histórica na previdência brasileira, das origens de sua implantação à gradual ampliação de suas funções, assim como, de sua atuação nos órgãos de previdência do país, entre as décadas de 1940 e 1980.

No **segundo capítulo, *Os anos 1990 e a “rota de colisão”: o projeto neoliberal, o movimento de contrarreforma da previdência social e seus rebatimentos no Serviço Social***, foram analisadas as particularidades da crise do

capitalismo mundial desde os anos 1970 e seus desdobramentos, principalmente nos países capitalistas dependentes da América Latina, a exemplo do Brasil, a partir do avanço do neoliberalismo, da contrarreforma do Estado e do movimento de contrarreforma da previdência social, bem como seus rebatimentos para a organização, atuação e permanência do Serviço Social na previdência no contexto dos anos 1990. Analisou-se ainda o processo de construção coletiva e nacional de uma nova direção social para o trabalho do Serviço Social no INSS, materializado a partir da Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na previdência social, ao mesmo tempo em que estava em curso um programático desmonte do Estado brasileiro, a partir dos governos Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e, principalmente, do governo Cardoso (1995-2002), ocorrendo, nesse último, a primeira tentativa concreta de extinção do Serviço Social na previdência social, seguido de respostas imediatas da organização e luta coletiva dos assistentes sociais e de um amplo conjunto de forças da sociedade para manter esse serviço na estrutura da previdência social brasileira.

No **terceiro capítulo, *Os avanços e retrocessos nos governos petistas***, analisou-se a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder central do país, através dos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), em um contexto de agravamento da crise do capitalismo mundial, em sua condição estrutural, e as repercussões, avanços, retrocessos e contradições desses governos para o mundo do trabalho, para a organização da previdência social e para o Serviço Social na previdência. Buscou-se ainda compreender as formas de organização coletiva desses profissionais, em conjunto com as organizações da classe trabalhadora no enfrentamento ao intervencionismo da gestão do INSS no Serviço Social, com vias à sua descaracterização, identificando-se, nitidamente, o desenvolvimento daquilo que passamos a denominar aqui de *tendências regressivas* para o Serviço Social na previdência. Embora tais tendências já estivessem em curso desde os anos 1990, foi a partir dos anos 2000, após a conquista de alguns avanços para o processo de trabalho dos assistentes sociais e a reorganização do Serviço Social na previdência, que estas tendências regressivas se evidenciaram enquanto ameaças de retrocesso nas dimensões técnica, ética e financeira que atingiram as bases de reorganização desse serviço previdenciário.

Por fim, no **quarto capítulo**, intitulado de ***Um capítulo à parte: governo Temer e seus impactos para a previdência pública e o Serviço Social na***

**previdência**, procurou-se analisar o contexto de ascensão do “novo” governo em 2016, de seus compromissos orgânicos, com viés mais explícito e caráter programático, assumidos exclusivamente com os interesses viscerais do capital, as respostas do Estado à crise capitalista internacional, fundamentalmente, a partir dos ataques aos direitos vinculados ao trabalho assalariado formal e à seguridade social; os impactos destas medidas para a política de previdência social e da reestruturação produtiva no INSS; as novas ofensivas contra o Serviço Social, a partir dos processos de esvaziamento e intervenção técnica, ética, política e financeira nesse serviço previdenciário; a intervenção e poder de “agentes externos” ao INSS e seus vieses político-ideológicos como patrocinadores do projeto de submissão e consequente extinção do Serviço Social na previdência; as formas de organização e resistência coletivas dos trabalhadores em defesa da previdência social e do Serviço Social na previdência social brasileira.

## CAPÍTULO I

### DETERMINAÇÕES SÓCIO-HISTÓRICAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DO SERVIÇO SOCIAL NO CAPITALISMO CENTRAL E DEPENDENTE

Esse capítulo tem como objetivo trazer uma análise crítica sobre a gênese do pensamento e das experiências que levaram ao surgimento de um sistema de proteção social que, atualmente, na maioria dos países capitalistas em que se desenvolveu, está intrinsecamente associado ao trabalho assalariado formal. Trata-se da *previdência social*. Onde ela surgiu? Que tipos de experiências inspiram e deram origem a esse padrão de proteção social? Quais acontecimentos e determinantes sócio-históricos a tornam necessária? A quem e a que interesses ela serve?

A essas questões iniciais somam-se as considerações sobre as particularidades da previdência, tanto nos países capitalistas centrais quanto nos países de capitalismo dependente (FERNANDES, 2009), com destaque para a criação dessa política social no Brasil, fundamentalmente, entre as décadas de 1920 e 1940. Esse capítulo reafirma a criação da previdência social em um momento em que a “questão social” emergia à cena pública, não podendo mais ser invisibilizada, negada ou exclusivamente tratada pela via da coerção e da violência do Estado e dos setores patronais como um “caso de polícia”. A previdência social, nessa perspectiva, não deve ser tratada com um viés dicotômico, mas sim como resultado de um processo dialético. Ela não pode ser entendida ingenuamente como uma “benesse” do Estado capitalista na qual se reconhecera a importância da forma de trabalho. Da mesma forma, não deve ser compreendida como um produto exclusivamente gerado através da luta e da consciência da classe trabalhadora, conforme será analisado a seguir.

#### 1.1 CONSIDERAÇÕES SÓCIO-HISTÓRICAS SOBRE O SURGIMENTO DA PREVIDÊNCIA NO CENTRO E NA PERIFERIA DO CAPITALISMO MUNDIAL

A previdência, enquanto “política social”, constitui-se historicamente em uma das iniciativas de intervenção social do Estado capitalista, só tendo sido possível

efetivar-se a partir da decisiva e crescente mobilização e organização da classe trabalhadora, ao colocar no centro da cena pública as suas reais necessidades e reivindicações, exigindo do Estado e dos grupos patronais o seu reconhecimento enquanto classe social, bem como na busca por respostas efetivas e que fossem além das tradicionais formas de repressão estatal. Dessa forma, enquanto “política social”, a previdência pode ser compreendida criticamente como um “processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 36). É nesse contexto, nessa sociedade repleta de contradições e em suas relações sociais particulares que essa política social passa a se situar no “âmbito de realização dos direitos sociais numa sociedade capitalista” (COUTINHO, 2006, p. 56), tendo sua importância tanto para as demandas da acumulação do capital quando para as exigências e lutas no campo do trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Nesse sentido, é preciso compreender crítica e historicamente qual tem sido o papel da política social no sistema capitalista e quais interesses contraditórios a mesma tem atendido (FALEIROS, 2000; BEHRING; BOSCHETTI, 2007; PEREIRA, 2011; et. al.). Sob a perspectiva da tradição crítica marxista, a análise das políticas sociais requer, então, a superação do que Behring (2011, p. 20) define como “limites”, os quais inundaram as análises das políticas sociais no Brasil até meados dos anos 1980. Esses limites, conforme analisa a autora, estão situados dentro das estreitas análises do “politicismo” (vontade dos sujeitos, superestrutura), do “economicismo” (determinantes exclusivamente econômicos, estruturais), do “redistributivismo” (política social como fim em si mesma e *solução* das desigualdades, negando a relação dialética e indissociável entre produção e reprodução sociais no capitalismo, bem como, suas particularidades no Brasil), do “estatismo” (o monopólio do Estado na condução das políticas sociais, negando ou reduzindo o papel dos interesses, conflitos e lutas de classes das instituições privadas e da própria sociedade civil, assim como seus determinantes em relação ao Estado na intervenção junto a essas políticas) e, por fim, do “ecletismo” teórico (que acaba por esterilizar a teoria crítica, ao não assumir o cerne da questão e promover em suas análises a equivocada cisão entre a produção e a reprodução e a negação do circuito do valor) (BEHRING, 2011, p. 21-28). Tampouco se deve acreditar nas falsas promessas da “utopia de Marshall” (BEHRING, 2011, p. 25), na qual as

políticas sociais, no sistema capitalista, aparecem como potenciais promotoras da “cidadania” (em sua concepção burguesa, formal e não substantiva), a partir da conciliação entre “acumulação” e “equidade”, como lembrado por Netto (1999, p. 81). Assim, sob a égide da sociabilidade burguesa, tal como afiança Coutinho (2006, p. 51), “Não é possível compatibilizar a plena cidadania política e social com o capitalismo”.

Contudo, embora a política social possua limites dentro do capitalismo, sua importância para a reprodução da força de trabalho e, conseqüentemente, para a possibilidade de satisfação das necessidades materiais da classe trabalhadora, tem sido historicamente decisiva. Mesmo nos marcos do capital, o próprio Marx (2013) – que não se deteve ao estudo da política social, tal como a conhecemos hoje – traz contribuições fundamentais para compreender a sua importância para os trabalhadores. Ao analisar, a partir do Capítulo 8 de O Capital (livro I), os avanços trazidos pela legislação fabril inglesa entre 1833 e 1864, principalmente por meio da instituição da jornada de trabalho diária de 10 horas, conquistada pelas frações mais combativas do operariado inglês ainda na segunda metade do século XIX, Marx (2013) fornece as bases materiais e teóricas para compreender a importante relação entre a questão social, a luta de classes e a política social, passando o trabalho (assalariado) a adquirir centralidade como fonte de valor para o capital. Dessa forma, como destacam Behring e Boschetti (2007, p. 53-56), as conquistas em relação à redução da jornada de trabalho impôs limites aos ganhos do capital e, conseqüentemente, representou uma vitória para o trabalho. Essas conquistas limitaram o avanço voraz da reprodução capitalista, assim como a máxima exploração da força de trabalho, por meio da redução da mais-valia absoluta e, conseqüentemente, do trabalho excedente, do trabalho não pago à classe trabalhadora. Assim, as políticas sociais representam conquistas civilizatórias, ainda que incapazes de emancipar a humanidade do modo de produção capitalista (BEHRING; BOSCHETTI, 2007; BOSCHETTI, 2016, p. 25).

Dessa forma, as políticas sociais têm estado historicamente em forte disputa entre as classes fundamentais antagônicas, entre o capital e o trabalho, entre os burgueses e os trabalhadores. Em determinados momentos – no contexto de *onda longa expansiva* (MANDEL, 1985) – a política social passa a ser ampliada e, em outros momentos – sob a influência da *onda longa com tendência à estagnação* (MANDEL, 1985) – ela passa a ser retraída. Em ambas as situações a política social

é usada como elemento de intervenção para “atenuar” (na melhor das possibilidades) os efeitos da crise capitalista, como analisado por Faleiros (2000, p. 63),

Se é verdade que as medidas de política social, como assistência, seguros sociais, serviços, empregos, equipamentos, podem compensar uma certa defasagem temporária entre produção e consumo, elas não resolvem a crise, nem a contradição fundamental entre produção e consumo. Essas medidas foram feitas, às vezes, com intenção de prevenir as crises do capitalismo, como pretenderam os keynesianos no pós-guerra, através de toda a pletera de incentivos ao consumo (alocações domiciliares, seguros, assistência). Em realidade, só serviram como contra-tendência à baixa tendencial da taxa de lucro, pois a crise não significa um subconsumo, mas uma sobreprodução de capital e, portanto, de mercadorias.

Os limites da política social no capitalismo ficam evidenciados. As experiências inscritas na história revelam, no transcurso de sua implementação, os vários momentos de tensionamentos e lutas de classes, onde o Estado se vê obrigado a dar respostas para além da repressão policial e a intervir diretamente nas expressões da questão social e sua dimensão no campo da política (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004). A assentada nessas análises que compreendemos a previdência social e a sua função nas relações sociais capitalistas.

Assim, a previdência passa a ser identificada em suas origens históricas, no âmbito mundial, por volta do século XIX. A maior parte dos autores pesquisados nessa tese e que abordam o tema, a exemplo de Malloy (1986), Vianna (1989), Silva (1997; 2012), Pisón (1998), Faleiros (2000), Salvador (2010) entre outros, identifica esse surgimento a partir das experiências desenvolvidas na Alemanha, entre 1883 e 1889, durante o governo de Otto Von Bismarck (1815-1898), “o chanceler de ferro”, conhecido assim por ter sido um dos mais poderosos e autoritários governantes do século XIX, mantendo uma política implacável de combate aos seus opositores. Bismarck iniciou a implementação de uma política mais interventiva do Estado alemão, sendo obrigado a abandonar parte da tradição liberal que o Estado historicamente possuía. O conjunto de intervenções do Estado alemão se inicia, então, a partir da implementação do seguro-doença (1883), logo em seguida, pela criação do seguro-acidente de trabalho (1884) e, por fim, do seguro por invalidez e velhice (1889).

A intenção de Bismarck ao adotar essas medidas de regulação e proteção social do trabalho era de conter o rápido avanço do movimento operário, que atingia

os principais países do capitalismo central na Europa, fundamentalmente a Inglaterra e a França, além de procurar deter a crescente influência que o partido socialdemocrata alemão – seu principal “opositor” político, formado maciçamente por marxistas e lassallianos (HOBSBAWM, 2016, p. 181) – passou a ter junto às massas proletárias na Alemanha (SILVA, 1997; 2012; PÍSÓN, 1998; GRANEMANN, 2013; HOBSBAWM, 2016). Bismarck temia que a insatisfação e a revolta dos segmentos mais organizados dos trabalhadores na Alemanha, geradas pelo processo de intensa exploração da força de trabalho, aliado ao pauperismo do proletariado alemão – o qual crescia proporcional e contraditoriamente ao aumento da produção de riquezas e da acumulação capitalista – pudessem ameaçar a ordem burguesa no país. A criação dos “seguros sociais” foi, então, uma estratégia do chanceler alemão para gerar uma espécie de pacto entre as classes sociais antagônicas e, dessa forma, preservar o sistema político e econômico vigente naquele país. Afinal, como salienta Hobsbawm (2016) acerca da influência e do saldo políticos deixados pela Revolução de 1848,

Os defensores da ordem social precisaram aprender a política do povo. Esta foi a maior inovação trazida pelas revoluções de 1848 [...] O mais inteligente dos arquirreacionários prussianos de 1848, Otto von Bismarck (1815-1898), demonstraria mais tarde sua lúcida compreensão da natureza da política na sociedade burguesa e o magistral domínio que tinha das suas técnicas (HOBSBAWM, 2016, p. 55).

Na contramão daqueles que defendem que Bismarck tenha sido o responsável por criar o modelo de previdência que, em maior ou menor grau, influenciou a construção inicial dos demais sistemas de previdência pelo mundo, encontra-se Granemann (2013). Essa autora traz contribuições importantes sobre o tema e joga luz acerca da ideia original que teria influenciado a formação dos “seguros sociais” bismarckianos. Para essa autora a primeira iniciativa histórica<sup>14</sup> e

---

<sup>14</sup> De forma semelhante, porém, com divergências acerca de fatos históricos, Boschetti (2003) também defende que o surgimento da previdência assenta suas raízes em experiências revolucionárias, vindas da própria organização da classe trabalhadora. Todavia, a demarcação histórica feita pela autora data de período anterior à Comuna de Paris. Segundo ela, “Em meados do século XIX, no auge da Revolução Industrial, as sociedades mutuais foram iniciadas e utilizadas pelos trabalhadores como estratégia de fundo e cotização para fomentar a organização operária. O livro *Germinal*, de Emile Zola, transformado em filme, mostra essas primeiras iniciativas dos trabalhadores” (BOSCHETTI, 2003, p. 61). Mesmo havendo esse dissenso é pacífico entre as referidas autoras que a inspiração para a formulação de um regime de previdência solidário e que atendesse às necessidades de reprodução social da classe trabalhadora em momentos de não-

que teria servido de inspiração para o surgimento dos seguros sociais na Alemanha, teria vindo de experiências revolucionárias precedentes, desenvolvidas no século XIX, particularmente, a partir da “Comuna de Paris”<sup>15</sup>, na França, em seu breve período de existência e resistência<sup>16</sup>. Granemann (2013), por exemplo, é taxativa e específica em relação a essa defesa. A autora resgata elementos históricos do citado período em que os líderes da Comuna estabeleceram para os “comuneiros” – ou seja, para aqueles que compartilhavam e defendiam os “novos traços de sociabilidade” (GRANEMANN, 2013, p. 240) propostos pela Comuna de Paris – um conjunto de benefícios que se constituiria naquilo que a autora considera como a primeira experiência ou, em suas palavras, “as legítimas protoformas do que conhecemos hoje por políticas sociais” (GRANEMANN, 2013, p. 247), especialmente em relação à previdência e à saúde. Dessa forma, como defende Granemann (2013, p. 250), “as políticas sociais [...] são antes de tudo uma criação das lutas dos comuneiros. Somente em 1880, Bismarck viu-se obrigado a incorporá-las em razão do desenvolvimento da organização da classe operária alemã”.

Outra importante contribuição que Granemann (2013) traz em seu estudo diz respeito ao legado da Comuna de Paris para a constituição das políticas sociais. Ao analisar essa experiência a autora identifica que havia uma concreta subversão do padrão histórico da sociedade capitalista de atrelar o acesso aos direitos e políticas sociais ao trabalho assalariado formal. Granemann (2013) destaca que tais direitos

---

trabalho surge, de fato, pela via das experiências revolucionárias e não com projetos antagônicos, de caráter contrarrevolucionário e apassivador das massas proletárias.

<sup>15</sup> Pisón (1998) também destaca a influência decisiva da Comuna de Paris, assim como da Revolução de 1848, para a constituição do que ele chama de “Estado social”, o que representou a superação, ao menos naquele momento, do domínio do “Estado liberal” em alguns países do capitalismo central na Europa. Todavia, embora considere estas experiências revolucionárias como fundamentais na constituição desse Estado social, o autor, diferentemente de Granemann (2013), considera os seguros sociais bismarckinos como as primeiras medidas de criação dos sistemas de proteção social e de realização de direitos sociais da história.

<sup>16</sup> Marx (2011) não tergiversou ao definir o que foi a Comuna de Paris. Em sua profunda análise sobre “a guerra civil na França”, escrita no calor dos acontecimentos históricos à época, ele traduziu a Comuna como “essencialmente, um governo da classe operária, o produto da luta da classe produtora contra a classe apropriadora, a forma política enfim descoberta para se levar a efetivo a emancipação econômica do trabalho (MARX, 2011, p. 59). Evidentemente que esta proposta trazia assombro aos “governos da ordem” em toda a Europa, unindo-os contra a Comuna e os seus ideais. Embora os acontecimentos que ensejaram a criação da Comuna tenham início em 1870, com a capitulação do governo francês à Prússia de Bismarck, a Comuna tem início em 18 de março de 1871 e chegou ao seu fim em 29 de maio daquele mesmo ano, tendo uma duração de 72 dias. Seu saldo não se resumiu aos cerca de 30 mil *comunards* – incluindo mulheres e crianças – assassinados, em sua maioria, entre os dias 21 e 28 de maio, na chamada “semana sangrenta”; nos 38 mil feitos prisioneiros e nos 7 mil deportados do país, mas sim ao fato de ter sido a primeira experiência de um governo proletário, em que se estabeleceram as bases para a proteção social de seus membros, a supressão da opressão e exploração de classe, bem como da dissolução da propriedade privada dos meios de produção.

sociais na Comuna não possuíam, como hoje, na maioria dos países capitalistas, a compulsória obrigação de manter a relação dos trabalhadores com o trabalho assalariado formal, com contrapartidas financeiras. Esse fato, conforme lembra a autora, e que já havia sido demarcado por Marx (2011, p. 59), demonstra que a proposta da Comuna se baseava na “construção de uma sociedade alicerçada na emancipação econômica do trabalho” (GRANEMANN, 2013, p. 247), algo impensável para a maior parte dos sistemas de proteção social no capitalismo, os quais estão intrinsecamente relacionados à dinâmica do trabalho assalariado.

Dessa forma, compreende-se que a contribuição e influência da Comuna de Paris, da luta dos mineiros franceses por melhores condições de vida, trabalho e salários na década de 1860 – conforme registros feitos no livro *Germinal*, resgatado por Boschetti (2003) – bem como dos acontecimentos históricos que marcaram a Revolução de 1848, na França, foram decisivas para incidir sobre a posterior criação das políticas de seguro social, não apenas na Alemanha, mas também em vários países do mundo. Assim, embora não tenha durado tempo suficiente, não fornecendo bases para uma melhor análise acerca dessa dinâmica societária, enquanto alternativa aos governos da ordem burguesa, não havendo, por exemplo, a nítida definição das fontes de custeio dos benefícios e serviços sociais à época, entende-se que a Comuna de Paris deu início a um processo mais organizado entre os movimentos da classe trabalhadora de então, o que permitiu estabelecer certo padrão de proteção social aos comuneiros (*communards*) acometidos por algum tipo de doença, acidente, pela velhice ou morte. Nesse sentido, no que diz respeito ao surgimento histórico das primeiras iniciativas de proteção social da classe trabalhadora, na ausência de condições reais de prover a sua própria reprodução material, pela impossibilidade temporária ou permanente, parcial ou total de trabalhar, credita-se aqui ao avanço das organizações operárias e da intensificação da luta de classes como elementos determinantes. Essas experiências passam a constituir-se em uma inspiração original, um embrião dos sistemas de proteção social, o que retira de Bismarck e de qualquer outro governo conservador e autoritário da ordem burguesa, o protagonismo pela criação e organização dos sistemas de seguro social.

Assim, embora haja aqui o reconhecimento de que Bismarck tenha tomado de assalto a ideia original, fundada a partir das experiências revolucionárias da classe trabalhadora, subvertendo-a em favor dos interesses e das necessidades do capital

e da ordem burguesa, foi necessariamente o seguro social alemão, ao final do século XIX, o grande modelo que, a partir do início do século XX, generalizou-se por outros países em escala planetária, tanto nos países capitalistas centrais quanto nos países de capitalismo dependente. O modelo bismarckiano, conforme analisado, manteve uma estreita relação entre a vinculação dos trabalhadores ao trabalho assalariado formal, condicionando esse último ao acesso aos benefícios e serviços sociais. Como o trabalho assalariado formal não conseguiu se generalizar em época alguma e em lugar algum, limitando-se a uma maior ou menor cobertura dos trabalhadores sem, contudo, jamais ter conseguido atingir a sua totalidade, era de se esperar que um contingente significativo de trabalhadores não tivesse acesso aos benefícios previstos pelo seguro social. Essa não cobertura integral da classe trabalhadora nos países capitalistas, evidentemente, tem a ver com a própria natureza e necessidade de reprodução do capital, o qual precisa constantemente de um número significativo e permanente de trabalhadores desempregados para continuar a se reproduzir, tal como analisado por Marx (2013, pp. 711-712, grifo nosso),

Se os meios de produção, crescendo em volume e eficiência, tornam-se meios de ocupação dos trabalhadores em menor grau, essa mesma relação é novamente modificada pelo fato de que, à medida que cresce a força produtiva do trabalho, o capital eleva mais rapidamente sua oferta de trabalho do que sua demanda de trabalhadores. O sobretrabalho da parte ocupada da classe trabalhadora engrossa as fileiras de sua reserva, ao mesmo tempo que, inversamente, esta última exerce, mediante sua concorrência, uma pressão aumentada sobre a primeira, forçando-a ao sobretrabalho e à submissão aos ditames do capital. *A condenação de uma parte da classe trabalhadora à ociosidade forçada em razão do sobretrabalho da outra parte, e vice-versa, torna-se um meio de enriquecimento do capitalista individual, ao mesmo tempo que acelera a produção do exército industrial de reserva num grau correspondente ao progresso da acumulação social.*

Nesse caso, o *trabalho*, enquanto “necessidade natural do homem” (MARX, 2013), relação social típica das sociedades pré-capitalistas, força criadora e de transformação da natureza pelo homem, passa a ser reconvertido pelo modo de produção capitalista. Mediatizado pelo sistema capitalista e suas relações sociais de produção, a natureza é transformada em “mercadoria” e os “homens livres”, em seu intercâmbio direto com a natureza, são transformados em *força de trabalho assalariada*, submetida a processos de exploração e alienação de sua capacidade criadora natural em favor de uma outra classe social que passa a deter o monopólio

exclusivo da propriedade privada dos meios de produção (MARX, 2013, p. 241-244). Nessa relação orgânica entre a reprodução do capital e a existência de um exército industrial de reserva, observa-se que as formas de proteção social, vinculadas ao trabalho assalariado formal, sempre apresentaram características diversas entre os países capitalistas centrais – os quais conviveram com um nível mais aceitável de desemprego em suas populações durante o século XX – e os países localizados na periferia do capitalismo mundial. Esses últimos, como retrato e consequência de sua histórica condição de dependência e subalternidade ao centro capitalista, passaram a apresentar com maior frequência situações estruturais bem mais dramáticas e desiguais no que diz respeito ao acesso ao trabalho assalariado formal às suas populações, no valor dos salários e, conseqüentemente, nos direitos derivados desse acesso, como lembra Galeano (2010), ao analisar essa que demonstra ser uma relação eterna estabelecida, por exemplo, entre a América Latina e o centro do capitalismo mundial,

os investimentos que tornam as fábricas latino-americanas meras peças da engrenagem mundial das gigantescas corporações em absoluto não alteram a divisão internacional do trabalho. Não sofre a menor modificação o sistema de vasos comunicantes por onde circulam os capitais e as mercadorias entre os países pobres e os países ricos. A América Latina continua exportando seu desemprego e sua miséria: as matérias-primas que o mercado mundial necessita, e de cuja venda depende a economia da região, e certos produtos industriais elaborados, com mão de obra barata, por filiais das corporações internacionais. *O intercâmbio desigual funciona como sempre: os salários de fome da América Latina contribuem para financiar os altos salários dos Estados Unidos e da Europa* (GALEANO, 2010, p. 291, grifo nosso).

Dessa forma, a impossibilidade de existência concreta e real de uma dita “sociedade salarial”, conforme defendido por Castel (1998), faz com que a lógica posta pelo seguro social bismarckiano, que obriga a classe trabalhadora a manter permanentemente o vínculo com o trabalho assalariado formal, reduzindo drasticamente o padrão de proteção social pela via do trabalho e impossibilitando, conseqüentemente, que o conjunto dos trabalhadores tenha direito a essa proteção. Isso, por exemplo, em relação ao Brasil, aponta para as conclusões a que chegou Silva (2012) de que essa forma de estruturação – ou melhor, de seu processo histórico de “desestruturação” – do trabalho no país, inviabilize a universalização da proteção social por meio da política de previdência social.

Embora o trabalho assalariado formal tenha apresentado certa estabilidade nos países centrais do capitalismo, entre as décadas de 1940 e meados dos anos 1970, graças à consolidação do padrão keynesiano<sup>17</sup> de intervenção estatal, aliado ao padrão de acumulação fordista<sup>18</sup> (ANTUNES, 2005; SALVADOR, 2010; SILVA, 2012; HARVEY, 2014a et. al.), essa realidade nunca foi vivenciada pelos países capitalistas dependentes, particularmente entre aqueles que se situam na América Latina. A realidade do trabalho escravo, que perdurou durante séculos no Continente Americano e, em especial, nas regiões mais ao Sul da Região, impediram o surgimento das condições materiais necessárias ao desenvolvimento do modo de produção capitalista, conforme se verificou nas experiências desenvolvidas pelos países centrais do capitalismo, como o trabalho assalariado e o consumo em massa por parte da classe trabalhadora. A condição daquilo que Trotsky (1977), mais adiante, definiria como *desenvolvimento desigual e combinado* na relação capitalista mundial, tanto entre os distintos países capitalistas mundiais quanto internamente em cada uma dessas nações e suas regiões, já havia sido analisada por Marx e Engels (2002). Para esses autores,

As relações entre as diferentes nações dependem do grau em que cada uma delas desenvolveu as suas forças produtivas, a divisão do trabalho e o intercâmbio interno. Este princípio é geralmente aceito [...] Mas não apenas as relações entre uma nação e qualquer outra, também a própria estrutura interna dessa nação depende da fase de desenvolvimento da sua produção e do seu intercâmbio interno-externo (IBIDEM, p. 19).

---

<sup>17</sup> A expressão “keynesiano” ou “keynesianismo” se refere à teoria político-econômica formulada pelo economista britânico John Maynard Keynes (1883-1946), que influenciou fortemente vários governos pelo mundo, desde o *New Deal* de Frank Delano Roosevelt, nos EUA, durante os anos 1930 e, fundamentalmente, a partir do pós-guerra mundial, com significativa contribuição para a formulação da seguridade social na Inglaterra, nos anos 1940. Keynes propunha, em sua principal obra – *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, publicado originalmente em 1936 – que o Estado deveria ser um indutor da retomada do crescimento econômico, principalmente em momentos de depressão da economia. Para isso, o Estado deveria intervir com aportes financeiros na economia, como também na regulação das atividades econômicas, podendo reduzir impostos, taxas de juros e gerar algum nível de endividamento público inicialmente mas, que seria recuperado mais adiante, com a recuperação econômica, com o aumento do consumo e da geração de novos empregos (KEYNES, 1988). Em síntese, uma intervenção sistemática por meio de política fiscal, política salarial, política de créditos e de um conjunto de políticas sociais mantidas pelo Estado. Criava-se, assim, uma série de mecanismos anticíclicos para combater os efeitos da crise (SALVADOR, 2010, p. 54; PEREIRA, 2011, p. 46; MOTA, 2011, p.127; HARVEY, 2014 et. al.).

<sup>18</sup> O fordismo se constituiu em um inovador padrão de acumulação capitalista criado no início do século XX. Seu criador, o norte-americano Henry Ford (1863-1947) revolucionou não apenas a forma como se produzia a mercadoria no capitalismo, mas sim as próprias relações sociais no capitalismo, conforme apontado por Harvey (2014, p. 121) em que o autor afirma que a proposta de Ford avança no sentido de reconhecer que "produção de massa implica em consumo de massa, num novo sistema de reprodução de 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".

Isso faz com que a afirmação feita por Faleiros (2000, p. 125) de que “O seguro social é um sistema que não está universalizado na América Latina”, ainda hoje, faça bastante sentido. Contribuiu significativamente para compreender a dependência e a subalternidade históricas que se estabeleceram entre os países capitalistas centrais e os países da periferia do capitalismo mundial, as análises realizadas por Fernandes (2006; 2008) acerca de como o processo de dominação se deu entre a “metrópole” e a “colônia”, quando esta última passou a ganhar a sua “independência”. O caso brasileiro nessa discussão é bastante emblemático. Para Fernandes (2006; 2008), o processo de constituição da ex-colônia portuguesa em “nação” seria um grande ato revolucionário e de modernização do Brasil, pois, começava-se a se estabelecer, a partir desse momento, uma relação de poder que deixava de ser, conforme analisa Fernandes (2006, p. 50, grifo do autor), uma “*imposição de fora pra dentro para organizar-se a partir de dentro*”. Contudo, essa organização do poder, a partir das elites nacionais, apresentava uma peculiaridade que, ao mesmo tempo, constituía-se em uma enorme contradição. Embora tivesse se tornado uma nação “politicamente livre”, o Brasil, por meio de suas elites nacionais, continuava subalterno e “economicamente dependente” do mercado internacional, revelando que, “[...] no contexto de emancipação política apenas disfarçava e matizava os novos laços de dependência colonial [...]” (FERNANDES, 2008, p. 25).

Esse processo histórico de dominação e subjugação do Brasil perante as nações imperialistas, à época, também aprofundou as raízes do atraso e da manutenção dos privilégios nos estamentos, seja no campo do desenvolvimento econômico, seja no campo das relações sociais e políticas. Esta realidade histórico-material também incidu diretamente sobre a condição estrutural das relações de trabalho no país, nitidamente vinculadas ao setor agroexportador e que, aos poucos, rompia com o trabalho escravo para evoluir para o trabalho livre, o que levou certo tempo e dificultou os processos de consciência de classe “das massas” no país, conforme analisa Fernandes (2006, pp. 229-230, grifo do autor),

[...] vários setores da população interna não compreendiam bem a natureza do *trabalho livre* e da mercantilização do trabalho, como se fosse difícil ou impossível separar o trabalho, como mercadoria, da pessoa do trabalhador. Essa situação estrutural complicaria todo o processo histórico, tornando muito demorada a emergência de uma consciência operária e debilitando o uso legítimo da competição e do conflito em relações tipicamente

contratuais (largamente representadas pelos brasileiros como se fossem relações tradicionais de lealdade ou como relações tipicamente patrimonialistas).

O atraso na formação de um mercado de trabalho nacional também pode ser explicado pelos padrões anteriores de relações de trabalho que haviam sido estabelecidos entre senhores e escravos, os quais não foram necessariamente alterados no processo de constituição da força de trabalho livre no país, conforme revela Kowarick (1994, p. 42),

[...] a ordem escravocrata contaminou as relações de trabalho desde os primórdios da colonização, produzindo uma situação histórica que atravessou os séculos. De fato, os livres e pobres eram encarados pelos senhores como um segmento que poderia ser tratado de forma assemelhada àquela que caracterizava a condição cativa de existência. A maneira como os senhores tratavam o cativo, passível de ser superexplorado até os limites de sua sobrevivência, influenciava tanto a percepção que os livres tinham acerca do trabalho disciplinado e regular como a percepção que os proprietários faziam da utilização da mão-de-obra livre. Esta, enquanto o referencial fosse marcado pelo trabalho compulsório, enquanto perdurasse a possibilidade de produzir sua própria subsistência, não teria razão de submeter-se aos rigores de uma organização produtiva alicerçada no cativeiro.

Assim, evidencia-se que, se a constituição da assim chamada “sociedade salarial”, defendida por Castel (1998), já não se sustentava a partir da realidade dos países capitalistas centrais, tendo esses últimos um processo de desenvolvimento de suas forças produtivas bem mais adiantado, tal possibilidade para os países capitalistas dependentes, particularmente na América Latina, a exemplo do Brasil, tornava-se ainda mais impraticável, dadas as condições materiais, estruturais e históricas de sua formação social. Nesse sentido, é somente a partir de determinadas condições históricas, após o incentivo à industrialização e da ampliação da força de trabalho livre em muitos países Latino-Americanos, que se observam as condições materiais necessárias para o surgimento do modelo de seguro social. Esse surgimento, além dos elementos que já foram destacados, também teve como elemento fundamental de sua constituição a formação de uma classe trabalhadora nesses países, como analisa Faleiros (2000, p. 135),

[...] pode-se afirmar que na América Latina a principal força propulsora da implantação dos seguros sociais foi a classe operária, a partir do regime de assalariamento através de seus movimentos reivindicatórios e de suas lutas políticas. Essa força social, evidentemente, só se manifesta quando as condições de industrialização e de organização são favoráveis. Só pela

industrialização é que foi possível existir uma concentração de operários, os quais pela sua própria condição de insegurança no trabalho, articularam e promoveram lutas na defesa do salário, das condições de trabalho e das condições de sua reprodução enquanto força de trabalho.

No Brasil, salienta-se que a condição de trabalhadores livres, de estruturação do mercado de trabalho, da expansão do trabalho assalariado formal e do nível de organização de determinadas categorias profissionais e ramos econômicos nos quais estavam inseridas, tiveram repercussões importantes no processo histórico de constituição da própria previdência social no país, bem como de seu alcance ao conjunto da classe trabalhadora, a exemplo da população negra, o que demonstra o peso das relações e estruturas raciais, inclusive, no tempo presente, como revela interessante artigo de Silva e Lima (2020, p. 97),

Os dados apontam para uma maior participação de pretos e pardos no trabalho informal (46%) quando comparados aos brancos (33,7%). Além disso, também indicam que a população negra apresentou uma presença acentuada e predominante nas atividades de agropecuária (60,8%), na construção civil (63,0%) e nos serviços domésticos (65,9%), atividades que possuem menores rendimentos. No que se refere aos rendimentos, outra variável de suma importância para o acesso à previdência social, constata-se que, em 2017, enquanto a população ocupada branca possuía um rendimento médio habitual mensal de R\$ 2.615,00, o rendimento de pretos e pardos é de R\$ 1.516,00. Tudo isso limita o acesso à previdência social.

Aqui reside uma crítica importante e necessária ao modelo de previdência social que, como referência mundial, em maior ou menor proporção, universalizou-se no mundo capitalista. O modelo de “seguro social”, instituído como mecanismo capitalista de reprodução social da força de trabalho desde o final do século XIX, em que pese ter se constituído em uma importante conquista histórica da classe trabalhadora, assumiu, desde o princípio, a condição indissociável de cobertura apenas dos trabalhadores que mantinham vínculos formais de trabalho assalariado. Com o avanço das relações salariais no capitalismo avançado, sobretudo após a II Guerra Mundial, em que se expandiu essa relação salarial, na condição de “seguro” vinculado à compulsoriedade de contribuições pelo trabalho estável, a previdência se tornou mais universalizada, embora não necessariamente universal. Contudo, nos países de capitalismo periférico e dependente, como é o caso do Brasil e dos demais países da América Latina, essa lógica do seguro é absolutamente destrutiva para a classe trabalhadora que não possui acesso ao trabalho ou que não consegue manter vínculos de trabalho estável, em razão das próprias características da

formação social do mercado de trabalho nesses países. Isso faz com que milhões de trabalhadores fiquem à margem da proteção social e do acesso aos direitos da previdência social.

Embora, no Brasil, a instituição da “seguridade social”, a partir da aprovação da Constituição Federal brasileira de 1988, tenha contribuído para amenizar esta situação, seus efeitos continuam sendo deletérios e profundamente excludentes para uma massa sobrando de trabalhadores constantemente privados do acesso ao trabalho assalariado formal no país. Apesar de ter havido certa “flexibilização” da lógica do “seguro”, como demonstrado por Silva (2012), particularmente em relação aos critérios de acesso dos trabalhadores rurais, o modelo de previdência social adotado no Brasil continua dependendo de algum tipo de contribuição, inviabilizando, assim, a proposta de “universalização” de sua cobertura, como previsto na Constituição Federal de 1988.

Nessa direção, o “significado da seguridade social na Constituição Federal de 1988”, conforme defende Silva (2012, p. 136-138), tem a marca das disputas e lutas de classes, das correlações de forças estabelecidas em um dado momento histórico e sob um determinado contexto no país, no qual os capitalistas lutavam pelo embargo às propostas de ampliação e garantias de direitos à população, enquanto que os trabalhadores reivindicavam maior proteção social, inspirados em experiências internacionais, particularmente no modelo Beveridgiano. Se, por um lado, houve limites no processo de universalização de direitos sociais a toda a população brasileira (limites impostos pelo próprio capital), por outro lado, o processo final de promulgação da Constituição de 1988 revela uma expressiva conquista, em comparação à forma como os direitos eram tratados pelo Estado brasileiro anteriormente. Ainda assim, sob a égide dos interesses do capital, nenhum direito está garantido nem protegido por muito tempo. É o que demonstra Silva (2012) ao analisar o contexto da seguridade social brasileira nas últimas décadas, a partir do aprofundamento da crise estrutural do capital e das influências e estratégias neoliberais na condução das ações do Estado no país,

[...] embora a seguridade social no Brasil, conforme inscrita na Carta Constitucional de 1988, possua um significado muito próximo aos modelos de inspiração Beveridgiana nos países do capitalismo avançado, não foi implementado como tal e o seu desenho inicial está sendo progressivamente modificado, de forma regressiva, em relação aos direitos e ao alcance social. Isso se deve a uma gama de fatores, entre eles,

condições históricas, políticas, econômicas e sociais diferentes das condições em que outros modelos foram experimentados nos países anteriormente referidos. No rol dos fatores limitadores de implementação da seguridade social, conforme inscrita na Constituição Federal de 1988, incluem-se a condição contemporânea do trabalho, marcada pelo desemprego elevado e prolongado, as relações de trabalho precarizadas e o crescimento gigantesco da chamada economia informal. Além disso, incluem-se: as orientações macroeconômicas hegemônicas nas últimas décadas que favorecem o capital, fortalecendo o comando central da acumulação sob a regência do capital portador de juros; acrescente cooptação dos movimentos sociais pelas forças políticas no poder; o arrefecimento das lutas sindicais, em parte devido à cooptação do movimento sindical pelas forças políticas que compõem o governo Lula; o abandono da bandeira da seguridade social por parte de forças que a defenderam no processo constituinte, as quais, atualmente, no comando do Estado negam os seus princípios; a não elaboração e execução do orçamento único de seguridade social da forma recomendada constitucionalmente; e outros aspectos vitais à sua conformação como um sistema amplo e coeso de proteção social. Assim, a seguridade social desfigura-se sistematicamente, por meio de crescente mercantilização da saúde e da previdência e da expansão da assistência social, como afirma Mota, como instrumento de legitimação política e ideológica do governo e das desigualdades sociais existentes (SILVA, 2012, p. 147-148).

Na luta pela ampliação dos direitos previdenciários à classe trabalhadora no Brasil, os assistentes sociais, enquanto categoria profissional, passaram a defender avanços nessa política, na perspectiva da seguridade social. Isso ocorreu mais explicitamente a partir da chamada “Carta de Maceió” (CFESS, 2000b), documento aprovado no XXIX Encontro Nacional CFESS/CRESS, realizado entre os dias 3 e 6 de setembro de 2000, em Maceió-AL. Nesse documento os assistentes sociais brasileiros expressavam a estratégica defesa da seguridade social como forma necessária para construir uma sociedade justa e igualitária no Brasil. O documento traz ainda, dentre as propostas aprovadas: a necessidade de garantir maior controle social e democrático por parte da população; a destinação de mais recursos do fundo público para o financiamento das políticas de seguridade social; a ampliação das políticas sociais que compõem a seguridade social no Brasil, para além da saúde, previdência e assistência social dentre outras. Particularmente no âmbito da política de previdência social os assistentes sociais da previdência, antes mesmo da “Carta de Maceió”, já defendiam essa mesma perspectiva, a partir da Matriz Teórico- Metodológica do Serviço Social na previdência social. Seja na proposta contida na Carta de Maceió, seja na Matriz, uma crítica que pode ser feita à propostas de ambas é a de que, apesar da defesa da perspectiva de “universalização” da previdência social contida nesses dois documentos, tal proposta não problematizou o fato de o acesso aos direitos previdenciários ser condicionado à contribuição

prévia, o que exclui um expressivo contingente populacional no Brasil em relação ao acesso a esses direitos. Essa constatação, por certo, não invalida a defesa da previdência social pública feita pelos assistentes sociais brasileiros, embora aponte para a necessidade de enfrentar os limites que possui esse modelo de previdência social, sob a lógica do “seguro”, em uma sociedade na qual mais de 50% da População Economicamente Ativa (PEA) está imersa em relações informais de trabalho e sem condições alguma de contribuição.

Assim, uma importante proposta que vem sendo apontada para superar essa lógica imposta pelo atual modelo de previdência pública no Brasil é aquela defendida por Silva (2012). Dentre as indicações feitas pela autora para que a previdência social brasileira consiga alcançar a sua universalização, a exemplo de uma política de emprego com novas características, bem como o fortalecimento de todos os objetivos da seguridade social brasileira, encontra-se a seguinte proposição:

A previdência social, como uma política social, não pode ser tratada pelas diretrizes macroeconômicas fundamentalmente como um instrumento dinamizador da economia, e os fundos de pensão como poupanças internas úteis ao desenvolvimento econômico do país. Ela precisa ser vista como um *elemento indissociável do trabalho, ainda que este trabalho não seja assalariado formal, como não o é o trabalho em regime de economia familiar dos trabalhadores rurais, com cobertura previdenciária assegurada.* A condição de trabalhador, no desenvolvimento das diferentes atividades econômicas, sejam elas vinculadas à produção para o próprio consumo ou à produção de mercadorias, como unidades primárias de riqueza, *deve garantir o acesso à previdência social, ter esse direito assegurado, independente de sua capacidade de contribuição individual.* Essa é uma diretriz equalizadora vital em uma sociedade desigual como a brasileira. O significado constitucional da seguridade social aponta nessa direção (SILVA, 2012, p. 458, grifo nosso).

Nesse aspecto, é sobre algumas das particularidades e determinações sócio-históricas da previdência social brasileira que nos deteremos melhor a seguir.

## 1.2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: PARTICULARIDADES E DETERMINAÇÕES SÓCIO-HISTÓRICAS DE SUA ORIGEM E DESENVOLVIMENTO EM UM CONTEXTO DE EMERGÊNCIA DA QUESTÃO SOCIAL

A literatura que trata sobre a previdência social e sua origem, no Brasil, é bastante vasta, não sendo necessário, nessa tese, reconstruir essa origem em suas

dimensões mais pormenorizadas. Porém, há nessa constituição embrionária algumas particularidades que são significativamente relevantes para essa tese, por estarem relacionadas ao seu objeto de pesquisa. É necessário também resgatar alguns acontecimentos históricos que antecederam a criação da previdência no país e que mantêm estreita relação com o seu surgimento no Brasil.

Nas primeiras duas décadas do século XX o Brasil possuía características econômicas, políticas e culturais típicas da maioria dos países do continente sul-americano. Tendo abolido a mão de obra escrava, em 1888 e, no ano seguinte, em 1889, por fim ao Império e proclamar o sistema político republicano, o país intensificou o seu processo de industrialização, ainda na última década do século XIX, como sinaliza Prado Jr. (1987)

Depois de seus modestos princípios, a indústria brasileira terá seu primeiro surto apreciável no último decênio do Império (1880-89), coincidindo com esta fase já assinalada de geral recrudescimento das atividades do país. O número de estabelecimentos industriais, de pouco mais de 200 em 1881, ascende no último ano da monarquia para mais de 600. O capital invertido sobe então de 400.000 contos (cerca de 25 milhões de libras), sendo 60% na indústria têxtil, 15% na de alimentação, 10% na de produtos químicos e análogos, 4% na indústria de madeira, 3 1/2% na de vestuário e objetos de tocador, 3% na metalurgia (PRADO JR., 1987, p. 259)

Não obstante o notável crescimento da industrialização identificado no país durante o período analisado por Prado Jr. (1987), a economia brasileira ainda girava em torno da agroexportação, tendo centralmente no café o seu principal produto. O café, que foi introduzido no Brasil ainda no começo do século XVIII, passou a se constituir, ainda na primeira metade do século XIX, na principal referência econômica das exportações brasileiras, desbancando produtos tradicionais da economia nacional como o açúcar e o algodão. Isso aconteceu porque, segundo Kowarick (1994), esses dois últimos produtos enfrentavam uma forte concorrência internacional, a exemplo da rivalidade com as Antilhas, no caso do açúcar, e com os Estados Unidos, em relação ao algodão, fazendo com que seus preços oscilassem bastante no mercado internacional e, por vezes, fossem pouco atrativos para a burguesia nacional. Assim, nos anos 1830 o café passou de 18% das exportações nacionais para mais de 40% nos anos 1850 (FURTADO, 2000, p. 118). Já no século XX, entre os anos 1920 e 1930, o café representava 70% das exportações do país (FALEIROS, 2000, p. 141). Foi o café, inclusive, o grande responsável por reunir as condições necessárias para promover o financiamento de parte significativa da

industrialização nacional no Brasil, sobretudo em São Paulo, a partir dos excedentes de capital gerados pelas lavouras cafeeiras e por seus preços vantajosos no mercado internacional até meados dos anos 1930. Mas não só por isso. A intensa exploração da força de trabalho nas lavouras de café, inicialmente, por meio do trabalho escravo e, em um segundo momento, pelo emprego de trabalhadores livres, com larga utilização da força de trabalho imigrantes foi responsável por parte do processo de degradação das relações de trabalho no país, sendo decisiva para que houvesse uma maior produção e reprodução de capital, conforme analisado por Kowarick (1994).

A ascensão econômica dos cafeicultores, enquanto fração burguesa agroexportadora, foi acompanhada também por uma ascensão política. Esses homens possuíam um nítido domínio não apenas da produção do café, mas, fundamentalmente da gestão dos negócios na esfera da circulação do produto, nas táticas de comércio, bem como na compreensão de que era necessário ocupar espaços de poder no Estado e que seriam estratégicos para promover os seus negócios. A esse respeito é interessante a comparação que Furtado (2000) estabelece entre o processo de formação das classes dirigentes nas economias açucareira e cafeeira, destacando aí suas diferenças fundamentais. Enquanto na classe dirigente açucareira, situada essencialmente na região Nordeste do país, havia uma base comercial monopolizada por setores econômicos de Portugal e da Holanda, prevalecendo uma visão fragmentada das fases de produção e de comercialização, na qual a produção era relegada aos cuidados de terceiros (feitores, capatazes, etc.), as classes dirigentes do café se formaram em condições distintas, já preparadas para desempenhar um papel estratégico e de destaque no desenvolvimento subsequente do país, como destaca Furtado (2000),

Desde o começo, sua vanguarda esteve formada por homens com experiência comercial. Em toda a etapa da gestação os interesses da produção e do comércio estiveram entrelaçados. A nova classe dirigente formou-se numa luta que se estende em uma frente ampla: aquisição de terras, recrutamento de mão-de-obra, organização e direção da produção, transporte interno, comercialização nos portos, contatos oficiais, interferência na política financeira e econômica. A proximidade da capital do país constituía, evidentemente, uma grande vantagem para os dirigentes da economia cafeeira. *Desde cedo eles compreenderam a enorme importância que podia ter o governo como instrumento de ação econômica. Essa tendência à subordinação do instrumento político aos interesses de um grupo econômico alcançará sua plenitude com a conquista da autonomia estadual, ao proclama-se a República. O governo central estava submetido a interesses demasiadamente heterogêneos para responder com a*

*necessária prontidão e eficiência aos chamados dos interesses locais. A descentralização do poder permitirá uma integração ainda mais completa dos grupos que dirigiam a empresa cafeeira com a maquinaria político-administrativa. Mas não é o ato de que hajam controlado o governo o que singulariza os homens do café. É sim que hajam utilizado este controle para alcançar os objetivos perfeitamente definidos de uma política. É por essa consciência clara de seus próprios interesses que eles se diferenciam de outros grupos dominantes anteriores ou contemporâneos (FURTADO, 2000, pp. 120-121, grifo nosso).*

São esses homens que passaram a concentrar o poder do Estado brasileiro durante a República Velha (1898-1930), em uma estratégia que ficou conhecida como a “política dos governadores” (MALLOY, 1986, p. 31) ou “República do café com leite” – na qual se alternavam na presidência da República os representantes das oligarquias agrárias de São Paulo (cafeicultores) e de Minas Gerais (pecuaristas e produtores de leite), contando com a chancela das oligarquias dos demais estados brasileiros – que passaram a dominar os rumos políticos e econômicos do país por cerca de 30 anos. Essa alternância de poder tem início com o governo Campos Sales (1898-1902) – o primeiro presidente “eleito”<sup>19</sup> pela política dos governadores, representando o estado de São Paulo – e vivencia sua agonia com o governo Washington Luís (1926-1930), também representante do estado paulista. É em meio a esse período de extrema conturbação nacional e internacional<sup>20</sup> que surgiu a proposta de criação da previdência no país.

A proposta da previdência no Brasil, oficialmente reconhecida, surgiu no primeiro lustro dos anos 1920, pelas mãos do deputado federal do estado de São Paulo, Eloy de Miranda Chaves (1875-1964), o qual também deu nome à legislação que criou a previdência no país, conhecida como “Lei Eloy Chaves”. Chaves, nascido em uma família de traços aristocráticos do interior paulista (embora seu pai

<sup>19</sup> Lembra-se que o processo eleitoral no Brasil, no início da República, foi apenas uma mera formalidade ilusório-democrática, um mecanismo proforma que chancelava os representantes das elites, das oligarquias político-econômicas dominantes e que se revezavam no comando do país. Por décadas vários segmentos da população brasileira (menores de 21 anos de idade, mulheres, pobres, pessoas não alfabetizadas, indígenas, integrantes do clero e militares) foram aliçados do direito ao voto, o que reduzia ainda mais a legitimidade destas eleições. Para ter uma ideia, nas eleições presidenciais de 1894 – a primeira eleição direta para um presidente civil – Prudente de Moraes (1894-1898) foi eleito com pouco mais de 290 mil votos, o que correspondia, à época, a aproximadamente 2% da população brasileira, tendo em vista que o Brasil possuía 14,3 milhões de habitantes e somente 800 mil (5,6%) pessoas estavam aptas a votar (NICOLAU, 2004).

<sup>20</sup> Nesse período, tem-se alguns importantes acontecimentos históricos, a exemplo da eclosão da primeira Grande Guerra Mundial (1914-1918); da Revolução Russa de 1917 e seus desdobramentos posteriores para a organização das primeiras greves nacionais do proletariado no Brasil, naquele mesmo ano, particularmente, nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro; a crise capitalista mundial, a partir do crash da bolsa de valores de Nova Iorque (EUA), em 1929; a alta do desemprego; da política de arrocho salarial do governo; o início da crise cafeeira no Brasil e, por fim, da própria “política dos governadores”.

fosse oriundo do Recôncavo baiano), formou-se em Direito aos 20 anos, tornando-se promotor público aos 21 anos de idade, dando início a uma trajetória profissional e política em órgãos de justiça e segurança pública que, à época, possuíam como função precípua e estratégica para o Estado e setores patronais, o controle e a repressão ao movimento operário no Brasil. Ao mesmo tempo em que ocupava cargos públicos, Eloy Chaves mantinha o controle dos seus negócios, sendo uma emblemática representação das vanguardas dirigentes do café, como analisado por Furtado (2000, pp. 120-121). Chaves foi um dos maiores produtores de café do país, com uma vasta propriedade adquirida em Jundiaí (SP), o que lhe rendeu um bom capital para a diversificação de seus negócios. Essa diversificação o levou, conseqüentemente, ao ramo das finanças, no qual, em 1889, tornou-se fundador e um dos principais acionistas do então *Banco do Comércio e Indústria de São Paulo S. A.* (Comind), a maior instituição financeira privada do país até o primeiro lustro do século XX e braço financeiro da agro-exportação para as operações brasileiras no comércio do café no mercado internacional. Em 1902, aos 27 anos, transformou-se em um dos pioneiros do ramo da geração de energia hidroelétrica no país<sup>21</sup>, ao fundar a *Companhia Força e Luz de Jundiaí*, em associação a investidores nacionais. Em 1910 possuía investimentos nas indústrias têxteis de Jundiaí (SP). Dois anos depois (1912), investiu na indústria de papel e celulose, além de se tornar, nesse mesmo ano, um dos principais acionistas da então S. A. Central Elétrica Rioclarense (VIEIRA, 1978)<sup>22</sup>. Como se pode constatar em parte dessa biografia de Eloy Chaves, não restam dúvidas de que ele se constituía em um legítimo burguês: homem de negócios, ruralista, industriário e financista. Com esse perfil, compreende-se que sua participação política nos cargos públicos que assumiu ao longo de sua vida pública esteja imbricada organicamente aos interesses capitalistas, o que nos dá elementos para compreender a sua atuação como relator da proposta legislativa que daria início à previdência no Brasil.

---

<sup>21</sup> Apesar da primeira usina hidrelétrica do estado de São Paulo, a *Light and Power*, ter iniciado o seu funcionamento em 1901, a mesma foi construída a partir do capital internacional, de países como a Inglaterra, Bélgica e França, sendo sua empresa sediada em Toronto, no Canadá (PRADO JR., 1987, p. 261), Eloy Chaves pode ser considerado um dos pioneiros do setor, em razão de ter sido um dos primeiros investidores do setor com capital nacional, fundando sua companhia no estado de São Paulo no ano seguinte à criação da Light no estado.

<sup>22</sup> Mesmo diante do tom excessivamente predicativo, ufânico e nada crítico utilizado por Vieira (1978) para reconstruir a trajetória de vida pessoal e política de Eloy Chaves, esse trabalho oferece alguns achados importantes e que possibilitam extrair do mesmo as reais raízes econômicas e políticas que forjaram a figura de Chaves.

Para além dos negócios privados mantidos por Eloy Chaves é necessário registrar ainda a sua passagem pela vida pública, ocupando cargos políticos que reafirmaram o seu compromisso de classe com os interesses do grande capital nacional, mesmo quando propôs o projeto reformista de previdência para o país. Aos 23 anos, após renunciar ao cargo de promotor público, Chaves disputou as eleições municipais de 1897, elegendo-se vereador pela cidade de Jundiaí (SP), quando também foi escolhido para presidir a Câmara Municipal daquela cidade. Sua ascensão política foi rápida e, após disputar as eleições federais de 1902, tomou posse no ano seguinte como Deputado Federal pelo então Partido Republicano Paulista (PRP), aos 27 anos de idade, sendo reeleito outras três vezes consecutivas, permanecendo neste cargo até dezembro de 1914, em sua primeira passagem pelo parlamento nacional. Durante esse período Eloy Chaves também ocupou cargos centrais no Poder Executivo do estado de São Paulo, a exemplo da Secretaria de Negócios da Justiça e da Segurança Pública, entre os anos 1913 e 1918, em duas gestões distintas, nos governos de Rodrigues Alves (1912-1916) e de Altino Arantes (1917-1920) (VIEIRA, 1978). Foi nesse período particular de sua atuação política, no qual ocorreram fatos históricos importantes no país e em São Paulo, assim como em âmbito internacional, que ocorreu uma decisiva influência sobre a posição que Chaves adotaria em sua segunda passagem pelo parlamento nacional, ao eleger-se em 1919.

Os acontecimentos históricos referidos no plano nacional têm particular relação com os acontecimentos ocorridos no cenário internacional. Foi um período de bastante turbulência, ocasionado, principalmente, pelo início da I Guerra Mundial (1914-1918). Em 1917 também eclodiu a Revolução Russa, um intenso movimento de base proletária e camponesa que derrubou o poder imperial dos Czares naquele país, ocorrendo paralelamente à I Guerra Mundial. Esse movimento, nitidamente alimentado pela influência da organização proletária francesa, particularmente nas experiências da Revolução de 1848 e do levante proletário da Comuna de Paris, em 1871, também passou a influenciar os movimentos insurgentes em outras partes do mundo contra os regimes de opressão e exploração econômicos dos patrões sobre a classe trabalhadora. Houve ainda, como resultado das negociações para o fim da I Guerra Mundial, a assinatura do chamado “Tratado de Versalhes”, na França, em 28 de junho de 1919, sinalizando a tendência de responsabilização do Estado na criação de uma legislação social do trabalho, buscando, com isso, a reconstrução da

paz no pós-guerra. Todavia, compreende-se que essa paz não mirava apenas a superação das animosidades entre as nações inimigas e que participaram da guerra, mas sobretudo, buscava a “pacificação interna” entre as classes sociais antagônicas, visando ao reestabelecimento da ordem como condição necessária para que o capital tivesse a sua reprodução ampliada e sem sobressaltos. Assim, esse cenário repercutiu diretamente no Brasil.

A rápida urbanização, principalmente nos estados da região Sudeste do país, fez com que a população urbana, residente nas grandes cidades, aumentasse significativamente de tamanho. Isso se verificou, principalmente, nas cidades do Rio de Janeiro – então capital do país – e São Paulo, entre as últimas três décadas do século XIX e as duas primeiras décadas do século XX. Malloy (1986, p. 34) aponta que “Rio e São Paulo [...] entre 1872 e 1920, tiveram um crescimento de 274.972 para 1.157.873 e de 31.395 para 579.033 habitantes”. O desenvolvimento urbano dessas cidades trouxe vários negócios, fábricas, possibilidades de trabalho e, inclusive, como consequência de uma política de Estado, atraiu milhares de trabalhadores, tanto estrangeiros<sup>23</sup> quanto de outras regiões do país, contribuindo para uma acelerada proletarização dos centros urbanos, os quais não estavam suficientemente preparados, em termos de infraestrutura e serviços, para comportar a quantidade de trabalhadores que passavam a receber. Foram as condições de degradação, não apenas dos locais de trabalho, mas também dos locais de moradia – aliado ao desenvolvimento das forças produtivas e da expansão da atividade industrial – que contribuíram para despertar nesses trabalhadores a sua consciência de classe, por meio da vivência coletiva dos problemas em comum.

É no ano de 1917 que essa consciência de classe ganha maior relevo e expressão coletiva. Insatisfeitos pelas precárias condições de vida e trabalho, pelos baixos salários, por longas e extenuantes jornadas de trabalho, aliado à carestia verificada no ano anterior, em relação ao preço dos principais itens da cesta básica (VIANNA, 1989), os operários – principalmente os das fábricas têxteis, forte ramo

---

<sup>23</sup> A contribuição dos imigrantes estrangeiros nesse processo inicial de formação da consciência de classe dos trabalhadores no Brasil foi fundamental. A experiência que eles trouxeram do processo industrial e da organização operária de seus respectivos países, particularmente os imigrantes europeus, aliado à maior escolaridade e a algum nível de acesso a direitos que possuíam por lá, permitiu que eles influenciassem decisivamente os trabalhadores brasileiros em suas reivindicações. O número de trabalhadores estrangeiros que ocuparam os postos de trabalho nos principais centros industriais do país também era impressionante. Segundo Malloy (1986, p. 40), “Isto ocorreu particularmente em São Paulo, onde os imigrantes constituíam a maior parte dos trabalhadores, tanto no setor de serviços como na indústria (68% aproximadamente)”.

industrial à época – já legalmente respaldados<sup>24</sup>, insurgiram-se contra os patrões, organizando as primeiras greves de ampla repercussão nacional, tendo maior incidência, conseqüentemente, nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo<sup>25</sup>, como analisa Konder (2003, p. 42),

Era o início de um período bastante tumultuado. De 1917 a 1920, houve mais de 200 greves no Rio de Janeiro e em São Paulo. No Rio, o Dia do Trabalhador (1º de Maio), em 1919, foi comemorado na Praça Mauá por uma multidão de 50 mil pessoas. Lançou-se uma campanha pedindo a limitação da jornada de trabalho em oito horas.

Em São Paulo<sup>26</sup>, a esta época, encontrava-se como secretário de Negócios da Justiça e da Segurança Pública o então Deputado Federal Eloy Chaves, licenciado para ocupar essa função. A passagem de Chaves pelo órgão policial paulista levou-o a vivenciar a atmosfera de tensão e revolta que começava a tomar conta dos segmentos proletários no estado. Até aquele momento a resposta mais contundente do Estado para enfrentar os “distúrbios” e demais eventos de

---

<sup>24</sup> Fato importante, ocorrido dez anos antes da primeira grande greve nacional no Brasil, foi o reconhecimento legal do direito à greve no país, expresso por meio do Decreto nº 1.637, de 05 de fevereiro de 1907 e que permitia a “livre associação operária”. Contudo, essa liberdade como forma de “concessão” do Estado burguês – na verdade, um recuo e elemento de diminuição das amarras liberais, como consequência direta das tensões de classe que começavam a se notabilizar ainda nas primeiras greves locais no raiar do século XX – foi algo condicionado, conforme registra Vianna (1989, p. 50), em que os sindicatos “estavam obrigados a registrar os seus estatutos e a enviar a relação dos membros de sua diretoria para a repartição competente, bem como a se pautarem pelos princípios de harmonia entre o capital e o trabalho”.

<sup>25</sup> Sobre a histórica greve nacional de 1917 são primorosos os trabalhos desenvolvidos por Vianna (1989), Simão (1981) e Fausto (1983), os quais resgatam as particularidades desse processo que teve início bem antes, ainda nos primeiros anos do século XX, sob a influência dos desdobramentos do I Congresso Operário Brasileiro, realizado de 15 a 20 de abril de 1906, no estado do Rio de Janeiro (SIMÃO, 1981, p. 68). Após uma série de greves mais isoladas em anos anteriores, realizadas por algumas categorias e cidades distintas, o processo de desvalorização dos salários, o aumento dos preços dos alimentos e a intensificação das formas de extração da mais-valia absoluta, levou, em 09 julho de 1917, à paralisação dos trabalhos da primeira empresa, a fábrica têxtil da família Crespi, localizada na Mooca, em São Paulo. Os trabalhadores exigiam um aumento proporcional de 25%, tendo em vista que os patrões queriam aumentar a sua jornada de trabalho, além de cobrar a abolição de multas e a regulamentação do trabalho das mulheres e dos menores (FAUSTO, 1983, p. 193). Com isso, cerca de 400 trabalhadores de uma sessão dessa fábrica iniciaram a greve após o não recuo dos patrões e suas tentativas de sabotar a greve. Apesar das artimanhas dos donos da fábrica, a solidariedade entre os trabalhadores conseguiu vencer a voracidade do capital. O movimento influenciou outros trabalhadores, ampliando essas reivindicações por outros setores (VIANNA, 1989, p. 58). A organização e pressão dos trabalhadores também teve repercussão no campo político. Segundo Simão (1981, p. 74), “Manuseando os Anais da Câmara Federal dos Deputados, observa-se que, até 1917, poucas foram no parlamento as manifestações sobre a ‘questão social’. Depois da greve geral de julho de 1917, em São Paulo, passaram elas a ser cada vez mais frequentes, criando-se, naquela casa do Congresso, uma Comissão Especial de Legislação Social”.

<sup>26</sup> O estado paulista concentrou mais da metade das greves registradas entre 1917 e 1920, contabilizando cerca de 120 greves (FALEIROS, 2000, p. 146).

perturbação da “ordem pública” era a repressão policial, ou seja, “as patas dos cavalos”, conforme expressão típica da época. A “questão social” era, assim, uma “questão de polícia”, como ficou marcado na célebre frase proferida pelo último presidente da República Velha, Washington Luiz (ABRAMIDES; CABRAL, 1995, p. 42; FALEIROS, 2000, p. 115; DEMIER, 2013, p. 59) e que sintetizava o pensamento médio da classe burguesa nacional para resolver esse tipo de “problema”. Os protestos, greves e demais agitações do operariado no país foram tão significativos durante as duas primeiras décadas do século XX que, conforme relembra Malloy (1986, p. 39), o governo de Arthur Bernardes (1922-1926) – momento, inclusive, em que ocorreu a aprovação da lei da previdência no Brasil – desde o primeiro ano de sua gestão, lançou mão da decretação do estado de sítio. Foi um período marcado, ao mesmo tempo, pela forte repressão do Estado aos movimentos operários e de oposição ao governo, aliado à estruturação de ações governamentais de proteção ao trabalho, visando, com isso, diminuir a crise política.

Embora também fizesse parte da classe burguesa, buscando, assim, defender os seus próprios interesses, Chaves passou a compreender melhor a questão operária para além de uma “disfunção”, e que esta deveria ser tratada com outro método que não apenas o da repressão, embora também a tenha utilizado enquanto secretário de segurança no estado de São Paulo.

A questão operária nada mais era, dessa forma, do que a própria “questão social” que, no Brasil, já dava nítidos sinais de sua concreta e pulsante condição, ainda nas duas primeiras décadas do século XX. Embora a categoria “questão social”, nesses termos, não estivesse presente na relação de categorias clássicas da teoria crítica desenvolvida por Marx e Engels, o desvelamento da gênese das desigualdades sociais e dos processos sociais que ela traduz já estava no centro das análises elaboradas por esses autores acerca da sociedade capitalista (IAMAMOTO, 2001; BEHRING; BOSCHETTI, 2007). No Brasil, no início do século XX, por exemplo, a compreensão da “questão social”, a partir da demonstração de insatisfação colocada na cena pública pela recém-formada classe trabalhadora brasileira, foi a forma encontrada por esta última para denunciar as suas reais e precárias condições objetivas de trabalho, vida e sobrevivência cotidianas no país, onde o pauperismo, particularmente nos grandes centros urbanos, multiplicava-se entre os proletários (IAMAMOTO, 2001; NETTO, 2001). A produção aumentava, ao passo que diminuía o valor dos salários e aumentavam os preços das mercadorias,

expondo um período de carestia e sofrimento para os mais pobres. Nesse momento, verificava-se o indicado por Prado Jr. (1987),

*Como nestes casos verifica-se uma elevação geral dos preços e encarecimento da vida que não são acompanhados no mesmo ritmo pelos salários e outros rendimentos fixos, a acumulação capitalista se faz efetivamente à custa de um empobrecimento relativo da massa da população, sobretudo de suas classes trabalhadoras, e um acréscimo de exploração do trabalho. Será esta a verdadeira origem dos novos capitais formados. É o que na linguagem técnica dos economistas ortodoxos se denomina “poupança forçada”, se bem que se trate no caso de um tipo curioso de poupança, pois quem “poupa” são os trabalhadores, mas quem se apropria da “poupança” assim realizada, são os capitalistas seus empregadores (PRADO JR., 1987, p. 265, grifo nosso).*

A repressão policial do Estado tradicionalmente liberal e capitalista já não era mais suficiente para controlar as massas, diminuir as tensões sociais e resolver as múltiplas expressões da questão social geradas pelo processo de exploração da força de trabalho e da produção e reprodução ampliadas do capital no Brasil. Assim, para enfrentá-la, seria fundamental:

a prevalência da necessidade da coletividade dos trabalhadores, o chamamento à responsabilidade do Estado e a afirmação de políticas sociais de caráter universal, voltadas aos interesses das grandes majorias, condensando um processo histórico de lutas pela democratização da economia, da política, da cultura na construção da esfera pública (IAMAMOTO, 2001, p. 10).

Ao deixar o cargo de secretário em São Paulo e retornar ao parlamento nacional, em 1920, Eloy Chaves teve a clara percepção dessa necessidade e, ainda que de forma tênue, buscou mediar os interesses antagônicos entre capital e trabalho. Tempos depois, a experiência acumulada nas greves de 1917, em São Paulo; a repercussão junto ao proletariado nacional acerca do Tratado de Versailles (1919) – cobrando do Estado brasileiro a imediata implementação de direitos firmados naquele acordo internacional – e que, inclusive, provocou a instituição do primeiro “seguro por acidente de trabalho” no Brasil, a partir da lei nº 3.724, de 15.01.1919, a qual foi sistematicamente sabotada<sup>27</sup> no país, bem como a influência

---

<sup>27</sup> Os ricos registros feitos por Faleiros (2010, pp. 75-82) acerca dos debates parlamentares, no início do século XX, demonstram que a iniciativa de se criar uma primeira legislação social de seguro por acidente de trabalho no Brasil, por meio de iniciativa parlamentar, data de 1904 e, em seguida, de 1908. Ambas as iniciativas não tiveram sucesso, pois, os projetos esbarravam no corporativismo oligárquico da Comissão de Justiça da Câmara, que evitava onerar os patrões com o peso das indenizações e, principalmente, temiam que a proteção ao proletariado industrial urbano fosse alvo de

decisiva que sofreu por parte dos grupos empresariais, ligados aos setores economicamente estratégicos<sup>28</sup>, fizeram com que Chaves apresentasse, em 05 de outubro de 1921, a sua proposta de superação dos conflitos entre patrões e empregados no país.

A proposta de Chaves, que figurava como novidade no parlamento nacional, já se constituía em uma experiência de solidariedade operária desenvolvida entre alguns trabalhadores do país ainda no século XIX, conforme recupera Simão (1981), ao analisar o surgimento dessas primeiras organizações mutualistas no estado de São Paulo<sup>29</sup>. Essas experiências possuíam como principais características o fato de serem *organizações autônomas em relação aos patrões* e de *livre associação*, ou seja, *voluntárias e sem influência dos patrões*. É o que também defende Malloy (1986) ao mencionar as chamadas “sociedades de ajuda mútua” ou “mutualismo”. Para esse autor,

O mutualismo foi um dos primeiros tipos de organização a aparecer entre os trabalhadores e, nas primeiras décadas deste século, unia um grande número de trabalhadores. Tais associações eram voluntárias, e em troca de contribuições ofereciam aos membros auxílio-funeral, aposentadoria, benefícios médicos e outros. Eram uma forma de seguro de grupo voluntário, baseado na poupança que seus associados adotavam (MALLOY, 1986, pp. 44-45).

Apesar dessas associações mutualistas representarem, de certa forma, uma expressão da organização e da solidariedade de classes entre os trabalhadores que

---

reivindicação dos trabalhadores do campo, prejudicando, assim, os proprietários de terras. Foi apenas com a iniciativa parlamentar do senador paulista Adolfo Gordo, em 1915, que a mesma conseguiu ser aprovada, furando o bloqueio de Comissões do parlamento nacional, e que só foi possível em razão da agitação operária nacional, intensificada com as greves de 1917, sendo a aprovação desse seguro feita apenas em 1919, ou seja, quase 15 anos após a primeira proposta legislativa ter sido feita no parlamento nacional.

<sup>28</sup> Iamamoto e Carvalho (2004) revelam que a proposta de previdência elaborada por Eloy Chaves, na verdade, seria resultado de sugestões feitas por empresários do setor de ferrovias, os quais já vinham desenvolvendo algumas experiências que julgavam eficientes para o controle da força de trabalho nesse importante setor econômico do país. Assim, como afirmam os autores, esses empresários “propõem ao parlamentar paulista um modelo de Seguro Social por empresa para aplicação institucionalizada em todos os estabelecimentos do setor” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 291). Essa posição também é confirmada por Malloy (1986, p. 53) e por Faleiros (2010, p. 85).

<sup>29</sup> O autor registra que as primeiras associações mutualistas, que surgem no estado de São Paulo, foram constituídas a partir dos anos 1870, a exemplo da Liga Operária de Socorro Mútuo (1972), a Sociedade Artística Beneficente (1873), a Sociedade Alemã de Socorros Mútuos (1873), a Sociedade Beneficente Artes e Ofícios – Limeira (1881), a Caixa Beneficente da Fábrica de Tecidos de Tatuí (1884), a Associação dos Tipógrafos Paulistas de Socorro Mútuo (1887), a Caixa de Socorros Mútuos “Fraternidade” (1877), a Sociedade Beneficentes dis Chapeleiros “2 de julho” (1885), a Associação Literária Beneficente e Mutuária dos Funcionários Públicos (1888), entre outras (SIMÃO, 1981, p. 190).

buscavam formas alternativas de superação das situações de privação e dificuldades de reprodução social de suas vidas e de suas famílias em momentos de não trabalho, há que se registrar ainda que tais iniciativas não eram bem vistas por todos os trabalhadores, não adquirindo, assim, uma unanimidade em torno delas. É o que analisa Zanirato (2003) ao apresentar em sua pesquisa parte das críticas, desconfianças e protestos de setores mais organizados e vinculados às entidades operárias no país, particularmente às entidades anarcossindicalistas. Esses segmentos operários, avessos às associações mutualistas, acreditavam que tais iniciativas se constituíam em estratégias que, tendencialmente, contribuiriam para o arrefecimento da luta de classes encampada pelos trabalhadores, entorpecendo-os a partir de vantagens e benefícios pontuais, favorecendo o jogo da classe burguesa e do Estado capitalista. A proposta alternativa dos representantes anarcossindicalistas às associações mutualistas era, então, a organização desses trabalhadores em torno dos sindicatos classistas, fortalecendo a perspectiva de luta anticapitalista e de transformação da realidade social da classe trabalhadora no Brasil.

Assim, ao tempo em que surgiram as associações mutualistas, também foram sendo constituídas como alternativas a essas últimas as chamadas “sociedades de resistência”, vinculadas às entidades sindicais e com perspectiva mais classista. Dentre as primeiras organizações dessa natureza, destacam-se no estado de São Paulo as seguintes: o Centro Tipográfico Paulista (1888), a Società Cosmopolita fra Lavoratori Cappellai (1890), a Sociedade União Operária – Santos (1891), a Federação Tipográfica de São Paulo (1893), o Centro Operário Paulista (1893), a Associação Tipográfica (1896), o Círculo Operário Italiano do Bom Retiro (1899), a Federazione dei Lavoratori del Libro (1900), dentre outras (SIMÃO, 1981, p. 195). Destacavam-se aqui, ainda, algumas organizações de trabalhadores estrangeiros, particularmente de italianos, o que reafirma a força e a influência que possuíam esses trabalhadores no processo de organização operária no Brasil.

Com o tempo e, de forma oportunista, essas experiências foram sendo apropriadas pelos patrões, os quais buscaram adaptá-las, ao formalizar as contribuições com descontos compulsórios e mensais, diretamente retirados dos salários dos trabalhadores das fábricas que passaram a adotar esse modelo (MALLOY, 1986). Tal apropriação da experiência proletária ocorreu diante das crescentes preocupações dos patrões com a proliferação das organizações mutualistas e do que essas iniciativas, de caráter solidário, poderiam ocasionar mais

adiante no processo de formação da consciência de classe, bem como da organização das lutas da classe trabalhadora no Brasil. Assim, a classe proprietária possuía ao menos três motivos fundamentais para essa apropriação:

- A ideia de que estas associações mutualistas representavam uma experiência de solidariedade classista, coletiva e fora da institucionalidade da ordem burguesa, ameaçando, assim, o sistema capitalista e sua perspectiva liberal, ambos fundados sob os ideais do *individualismo* e da *competitividade*, os quais precisavam ser constante e sistematicamente inoculados na classe trabalhadora, com o intuito de dissuadir a sua consciência de classe e, conseqüentemente, fragilizar a sua organização político-ideológica;
- A necessidade de intervenção e controle sistemático dos patrões em toda e qualquer organização à qual os “seus empregados” estivessem vinculados, garantindo, com isso, que nada saísse do estrito cumprimento de seus ditames, de seus interesses enquanto classe dominante e dirigente, afastando toda e qualquer ameaça e influência de organizações sindicais e partidárias antagônicas à sociabilidade burguesa;
- O interesse não apenas político, mas também, econômico que possuíam os patrões em manter sob o seu domínio as receitas arrecadadas a partir dos descontos diretos nos salários dos trabalhadores que, até então, contribuía solidariamente, de forma voluntária, para as associações mutualistas, e que agora, sob o regime dos patrões, passavam a contribuir compulsoriamente, ou seja, de forma obrigatória, para esse novo formado de “caixas” proposto pelos empregadores, vinculados diretamente às suas respectivas empresas.

Os descontos regulares que passaram a ser feitos nos salários dos trabalhadores constituíam-se em uma fonte de recursos financeiros considerável, uma parcela do trabalho pago aos trabalhadores e que, combinado ao trabalho excedente ou trabalho não pago, foram sendo apropriados pelos patrões, contribuindo, assim, para potencializar a reprodução ampliada e a acumulação de capital da classe burguesa. Dessa forma, surgiram no âmbito privado das companhias as primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP), formalizadas posteriormente pelo Estado brasileiro, a partir da proposta de Eloy Chaves.

As Caixas, dessa forma, surgiram inspiradas nessas experiências informais, voluntárias e de solidariedade mútua, estabelecidas entre os trabalhadores que perdiam temporária ou definitivamente, parcial ou totalmente as suas capacidades de trabalho, em decorrência de acidentes ou adoecimentos no espaço laboral (SIMÃO, 1981; MALLOY, 1986; ZANIRATO, 2003). Essas Caixas também passaram a se constituir em um socorro material às famílias desses operários nos momentos de extrema dificuldade de manutenção da reprodução social familiar.

Sobre essa proposta, regulamentada pelo Estado brasileiro, é possível identificar em um dos trechos do discurso de Chaves, registrado oportunamente por Vieira (1978, p. 10), o clima de tensão e de disputas que se instaurou no parlamento nacional em torno desta questão:

À áspera luta de classes, figurada e aconselhada pelos espíritos extremados ou desvairados por estranhas e complicadas paixões, eu anteponho, confiado no seu êxito total, a colaboração íntima e pacífica de todos, em benefício da pátria comum e dentro da ordem!

Todavia, ao mesmo tempo e, em um dos raros lampejos de criticidade apresentados por Vieira (1978) na reconstituição biográfica de Eloy Chaves, o autor consegue apontar alguns aspectos importantes sobre as reais intenções que estavam por trás da criação da previdência no Brasil, a partir da proposta defendida por Chaves. Segundo esse autor, sobre a proposta apresentada, tratava-se de uma

*Lei até certo ponto de defesa nacional, importantíssima para aqueles dias de inquietações constantes, porque decisiva em sua influência pacificadora dos meios trabalhistas e mesmo na contenção das greves que em sua progressão vinham cada vez mais prejudicando o ritmo de produção do País, sua repercussão foi intensa em todo o território nacional, criando, sobretudo, expectativas otimistas em todas as demais categorias profissionais, uma vez que alcançava não só os operários das estradas, mas vinha beneficiar, por igual, o próprio funcionalismo ferroviário. A euforia que provocou foi indescritível. E com justiça. Mas, a par das garantias que proporcionava aos que se empregavam nas empresas ferroviárias, induzia-os a disciplinarem o seu comportamento e a se dedicarem mais firmemente às suas obrigações. Tirava-os, assim, habitualmente, das áreas da agitação* (VIEIRA, 1978, p. 274, grifo nosso).

Ficava nítido naquele momento que a previdência passou a se constituir em uma estratégia do Estado burguês para estabelecer a regulação das relações sociais capitalistas, visando ao controle da força de trabalho, oferecendo às frações da classe trabalhadora no país alguns benefícios – pagos pela própria classe

trabalhadora, seja de forma direta, a partir de descontos de seus salários, seja indiretamente, por meio do trabalho excedente ou não pago – evitando, dessa maneira, embaraços à produção e reprodução capitalistas, contando ainda que houvesse a lealdade e obediência dos trabalhadores, diante da “generosidade” dos benefícios criados pelos patrões e pelo Estado brasileiro.

Assim, é fundamental compreender que a instituição da previdência no Brasil – assim como nos demais países capitalistas que a adotaram ao longo da história – nunca foi, realmente, o que os discursos oficiais, de preocupação e humanitarismo de conveniência, sugeriam. Menos ainda, não se constituía em uma “benesse” do Estado e dos patrões, como equivocadamente pôde ser interpretado. Ela sempre se constituiu em uma forma política, econômica e ideológica adotada pelos capitalistas para tentar pacificar uma relação inconciliável entre capital e trabalho, conquistar a adesão voluntarista dos trabalhadores às promessas de “inclusão” e bem-estar, que jamais foram alcançadas no modo de produção capitalista – ao menos para a grande massa de trabalhadores do mundo – e, com isso, obstar qualquer perspectiva revolucionária da classe trabalhadora em derrotar a ordem social burguesa e instituir uma nova ordem societária em seu lugar. Embora aludisse aos aspectos humanitários de sua proposta, o que Chaves apresentava, como refere-se Malloy (1986, p. 54), nada mais era do que “as considerações pragmáticas de uma elite claramente interessada em si própria”. Apesar da análise crítica sobre a conduta das elites no Brasil, Malloy (1986) é um dos autores que, com nítida perspectiva estruturalista, não identificou na questão operária, nas “lutas de classe”, o protagonismo decisivo para a conquista da previdência social no Brasil, reforçando a concepção de “benesse” do Estado e de seus governantes. Essa, inclusive, é uma tese rechaçada por Faleiros (2000, p. 136), quando este afirma que,

A hipótese levantada neste trabalho exclui também a tese de que as medidas de seguro social são fruto de uma outorga de um chefe de governo populista, como uma benesse do alto, de cima para baixo [...] A gestação das medidas de seguro social se realizou na confrontação de forças da sociedade civil e se manifestou na cena política de forma distinta, segundo esse mesmo contexto político, o que já foi analisado nos capítulos anteriores.

Após mais de um ano de realização de seu discurso no parlamento nacional e tendo o acirramento da questão social no país, a proposta de Eloy Chaves foi aprovada em 24 de janeiro de 1923. O Decreto nº 4.682, que ficou conhecido como

“Lei Eloy Chaves”, passou a criar, oficialmente, a previdência brasileira, definindo os seus critérios, benefícios e direitos iniciais<sup>30</sup>.

Observa-se, no Brasil, a existência de alguns demarcadores temporais e iniciativas distintas sobre o real momento em que a previdência teria surgido no país, o que, em tese, colocam-nas em oposição à defesa dessa origem a partir da “Lei Eloy Chaves”. Embora sejam minoritárias, tais posições defendem que algumas iniciativas isoladas do Estado brasileiro deveriam ser consideradas como embriões da previdência, a exemplo da criação do “Plano de Beneficência dos Órfãos e das Viúvas dos Oficiais da Marinha”, ainda no século XVIII (ou seja, antes mesmo da experiência bismarckiana ao final do século XIX), em 1795, ou do Montepio do Exército, em 1827, ou ainda, do Montepio Geral da Economia, em 1835, ou ainda por meio de alguns Decretos que concediam aposentadoria a determinadas categorias do funcionalismo público à época. Outra forma de demarcar esta origem seria a partir da criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), com Getúlio Vargas, após 1930. Essa última compreensão é fortemente criticada por autores como Oliveira e Teixeira (1985), os quais veem nessa defesa a hipótese menos provável, tendo em vista que ela nega a importante experiência das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP) dos anos 1920, algo que os autores classificam como fruto da “mitologia estadonovista” (IBIDEM, p. 20) e que buscava creditar a Vargas a responsabilidade por criar as principais políticas sociais do país até aquele momento.

Oliveira e Teixeira (1985), por exemplo, defendem que o Decreto nº 4.682/23 é, de fato, a verdadeira origem da previdência brasileira, baseando-se em cinco argumentos que, em síntese, aqui se apresentam: 1) devido às legislações anteriores dificilmente terem saído do papel e, concretamente, não terem sido implementadas, a exemplo das próprias criações de instituições previdenciárias que, antes dos anos 1920, não foram a diante; 2) No caso da Lei Eloy Chaves – e, diferente das anteriores – as Caixas foram implementadas no mesmo ano de criação da lei, com 24 CAPs criadas, cobrindo um total de 22.991 segurados; 3) Porque é nos anos 1920 (e não nos anos 1930, conforme queria fazer pensar a propaganda

---

<sup>30</sup> Os benefícios inicialmente previstos na Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682 de 1923), destinados aos empregados ferroviários que possuíam, pelo menos, seis meses de vínculo contínuo com as respectivas empresas, foram a aposentadoria ordinária (por idade) ou por invalidez; os “socorros” médicos; os medicamentos a preços mais acessíveis (subsidiados) e; a pensão por morte para seus dependentes. Os socorros médicos também foram estendidos aos membros da família que conviviam sobre o mesmo teto com o empregado, conforme previsto no Art. 9º desse Decreto.

estadonovista) que explodem os conflitos de classe e que a questão social entra na arena pública, com a primeira greve de expressão nacional, no Brasil, em 1917 (alcançando os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo), instituindo-se o seguro acidente de trabalho em 1919 e outras formas de regulação estatal dos conflitos de classe, para além do caráter repressivo do Estado, revertendo certa lógica dominante do liberalismo sob o Estado no Brasil até então; 4) A ideia de que, embora o Estado ainda não tivesse entrado no plano financeiro nem administrativo das Caixas, ele havia sido determinante para a regulação e obrigação de criação destas CAP nas empresas, a partir da lei Eloy Chaves; e, por fim, 5) Que não seria possível que a criação da previdência fosse reconhecida apenas nos anos 1930 porque já existiam, antes desta década, cerca de 40 instituições previdenciárias com mais de 140.000 trabalhadores filiados (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, pp. 20-22).

A defesa de Oliveira e Teixeira (1985) demonstra consistência no sentido de reconhecer a experiência de 1923 como sendo aquela que melhor reúne as condições objetivas e que caracterizam a origem da previdência no Brasil, argumento com o qual esta tese mantém concordância. Além dos citados autores, outros pesquisadores da previdência social brasileira também defendem que a Lei Eloy Chaves se constituiu em um marco inaugural que deu origem à previdência no Brasil, a exemplo de Cohn (1980), Malloy (1986), Silva (1997; 2012), Faleiros (2000; 2010); Zanirato (2003), Iamamoto e Carvalho (2004), Boschetti (2008), apenas para citar alguns.

Mais uma vez, observa-se que a condição de país situado na periferia do capitalismo mundial, com um desenvolvimento desigual e combinado em relação aos demais países capitalistas e, conseqüentemente, com profundas e históricas determinações sociais, políticas e econômicas, inviabilizou a possibilidade de ampliação de direitos e de proteção social a um conjunto mais amplo do proletariado nacional, limitando o alcance da classe trabalhadora à previdência social desde o seu início no Brasil.

Nessa direção, a primeira categoria profissional a ter acesso à previdência criada pelo Decreto n 4.682/23 foram os ferroviários. Essa escolha se explica pela importância fundamental que as ferrovias possuíam naquele momento para a economia do país, bem como para os capitalistas individualmente<sup>31</sup>. Se o café era o

---

<sup>31</sup> É Kowarick (1994) quem registra a economia que as estradas de ferro proporcionaram aos produtores de café. Uma economia que se deu basicamente em dois sentidos, “[...] de um lado, pela

sangue pujante que irrigava o coração econômico do país em direção ao capital estrangeiro, entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX, as ferrovias, por sua vez, eram as artérias que faziam esta necessária ligação se concretizar. Era por meio do transporte ferroviário que as sacas de café deixavam os extremos mais distantes das fazendas cafeeiras do Rio de Janeiro e, principalmente, do interior de São Paulo, para chegar às zonas portuárias, particularmente para o porto de Santos onde, de lá, dispersar-se-ia pelo mundo. Esse transporte era essencial para possibilitar a realização da mais-valia obtida com o trabalho nas lavouras de café, pois, somente com a circulação dessa mercadoria e sua venda, é que a mais-valia poderia ser concretizada. Compreende-se, dessa forma, a importância estratégica que possuía o transporte ferroviário para o capital no Brasil, bem como, para os países capitalistas centrais, a exemplo da Inglaterra. Foram dos britânicos, inclusive, os primeiros recursos financeiros, como forma de investimentos e empréstimos para construir as primeiras companhias de estradas de ferro no país<sup>32</sup>, tamanho o interesse que os ingleses possuíam nestas ferrovias, como demonstra Galeano (2010),

Muitos dos empréstimos se destinavam ao funcionamento de ferrovias, com o fim de facilitar o embarque para o exterior de minerais e alimentos. As linhas férreas não constituíam uma rede que unisse as diversas regiões interiores entre si: conectavam os centros de produção com os portos [...] assim, as ferrovias, tantas vezes saudadas como fatores do progresso, impediam a formação e o desenvolvimento do mercado interno (GALEANO, 2010, pp. 280-281).

Esses empréstimos, que financiaram parte significativa da infraestrutura dos países capitalistas dependentes na América Latina – particularmente do Brasil – na construção de suas malhas ferroviárias, possuíam uma dupla função para os ingleses: ao mesmo tempo em que deixavam os países tomadores desses empréstimos politicamente submissos, dependentes dos interesses políticos e econômicos da Inglaterra, reféns de suas determinações imperialistas, também favoreciam diretamente os seus próprios negócios, haja vista que os ingleses, por

---

baixa nos custos do transporte; de outro, porque pode canalizar diretamente para a colheita e o tratamento do café os cativos que antes realizavam o seu transporte em direção aos portos” (KOWARICK, 1994, p. 50).

<sup>32</sup> Em Bittencourt (1980, p. 29) há um registro histórico que demonstra que a primeira Caixa de Aposentadorias e Pensões do Brasil entrou em funcionamento em 20 de março de 1923 – quase dois meses após sua previsão legal, com o Decreto nº 4.682/23 – sendo destinada aos trabalhadores ferroviários empregados da Empresa Greet Werter do Brasil empresa inglesa).

sua *expertise* nesta área específica, eram os principais fornecedores de trilhos, vagões, locomotivas etc., além de garantir que as ferrovias pudessem escoar a produção de *commodities* (essencialmente do café) diretamente para a Inglaterra, possibilitando, assim, a comercialização desses produtos no mercado internacional e favorecendo os negócios britânicos com os países dependentes.

A interrupção da circulação dessas mercadorias, a partir de uma greve ou de outras formas de manifestações dos ferroviários, constituiria um significativo prejuízo para os negócios dos capitalistas, seja dentro ou fora do país. Assim, não causa estranheza alguma que a organização da previdência no Brasil tenha sido iniciada pela satisfação das necessidades de reprodução material dos trabalhadores ferroviários, os quais gozavam de significativa força política em razão do importante setor econômico no qual estavam situados. A extensão desses benefícios para os portuários e marítimos, três anos após a criação da Lei Eloy Chaves, por meio da publicação do Decreto nº 5.109<sup>33</sup>, de 20.12.1926, seguiu a mesma lógica de reconhecimento da importância dos setores economicamente estratégicos que representavam os portos e os navios, através dos quais se escoava a produção nacional para os países centrais do capitalismo mundial.

O período inicial da previdência no Brasil, que vai de 1923 a 1930, tendo seus marcos legais definidos pelo Decreto nº 4.682/23 e o Decreto nº 5.109/26, foi caracterizado por Oliveira e Teixeira (1985) como de “relativa *amplitude no plano de atribuições* das instituições previdenciárias; uma *prodigalidade nas despesas*; e a *natureza basicamente civil privada daquelas instituições*” (IBIDEM, p. 23; grifo dos autores). O Estado, até esse momento, restringiu-se à função regulatória, atuado na normatização da previdência, definindo seus critérios, tipos de serviços e benefícios disponibilizados, as formas de financiamento, cobertura dos segurados e seus

---

<sup>33</sup> Em comparação à Lei Eloy Chaves, o Decreto nº 5.109 era mais vantajoso para os marítimos e portuários do que para os ferroviários. Ele introduziu, em seu Art. 14, além dos serviços e benefícios já existentes na Lei Eloy Chaves, outros dois, acrescentando-se a “*internação hospitalar, em casos de intervenção cirúrgica*” e os *benefícios de pecúnia*, criando assim o “*pecúlio*”. Outro benefício criado, a partir do Decreto nº 5.109, foi o “*auxílio para funeral*”. Interessante registrar que, mesmo após falecido o segurado, seus dependentes (dentro da linha de sucessão) continuavam a ter direito à assistência médica das Caixas. Além disso, houve maior flexibilização nos critérios de concessão de aposentadorias, quando a aposentadoria por tempo de serviço passou a exigir apenas o prazo de 30 anos, enquanto que na Lei Eloy Chaves exigia-se também a concomitância de idade mínima de 50 anos. Sobre a aposentadoria por invalidez, enquanto a Lei Eloy Chaves exigia uma carência de 10 anos de serviço, o Decreto de 1926 passava a exigir apenas 5 anos de carência, reduzindo esse tempo pela metade, conforme consta no art. 22. Por fim, uma última conquista (de natureza não previdenciária) foi na introdução do art. 44, o qual trouxe a garantia da estabilidade no serviço a partir dos 10 anos (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 25).

dependentes. Também houve por parte do Estado uma participação na composição inicial do chamado “fundo público”<sup>34</sup> da previdência, por meio de contribuições indiretas, além da definição dos critérios de controle dos conselhos administrativos das Caixas de Aposentadorias e Pensões das empresas, porém, sem a previsão de intervenção direta nesses, algo que só viria a acontecer a partir dos anos 1930, sob uma nova realidade política nacional, de maior controle e intervenção estatal nas relações sociais capitalistas.

Mesmo com o avanço na garantia de direitos, derivados da política previdenciária, identifica-se na lei Eloy Chaves um caráter de exceção e de ausência de razoabilidade em alguns de seus critérios como, por exemplo, para a concessão de aposentadoria aos trabalhadores. O Decreto-Lei nº 4.682/23, em seu art. 12, definia que para se ter direito à aposentadoria o trabalhador deveria ter 30 anos de serviço e 50 anos de idade. A crítica central que se faz aqui é que, primeiro, historicamente, houve no Brasil pouca generalização do trabalho assalariado formal, o que sempre foi um forte motivo de restrição do acesso aos direitos previdenciários aos trabalhadores, baseado na reduzida formalização do trabalho assalariado, conforme analisa Silva (2012). A esse determinante histórico somam-se ainda os traços particulares da população brasileira (fundamentalmente para as mulheres, negros, pessoas não alfabetizadas, segmentos mais pauperizados e trabalhadores do campo) que sempre enfrentou e continua a enfrentar grandes dificuldades de acesso ao trabalho formal. Assim, como identifica com precisão no atual século XXI e, dentro de uma perspectiva histórica, Silva (2012) conclui que

*o desemprego maciço e prolongado, cada vez mais, se consolidou como um componente estrutural da sociedade brasileira, que alcança uma grande massa de trabalhadores, independentemente de alguns pontos percentuais a mais ou a menos na taxa que situa conjuntamente no contexto do mercado de trabalho (SILVA, 2012, p. 300, grifo da autora)*

Segundo, é preciso compreender que outro grande fator de dificuldade do acesso ao direito à aposentadoria no Brasil àquela época foi o surrealista critério que impunha aos trabalhadores uma idade de 50 anos para poder se aposentar<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Sobre esta categoria, recomenda-se a leitura dos trabalhos de Salvador (2010) e Behring (2012), visando compreender melhor a relação estabelecida entre ela, as políticas sociais e a seguridade social no Brasil.

<sup>35</sup> A exceção veio com o Decreto nº 5.109/26, o qual flexibilizou os critérios para a concessão da aposentadoria por idade, em que passava a valer apenas os “30 anos de serviço”, eliminando o

quando, na realidade, a expectativa média de vida ao nascer, no início da década de 1920, era de 34,5 anos (SILVA; BARBOSA, 2006, p. 38). Ainda segundo esses mesmos dados, a expectativa média de vida de 50 anos de idade só seria alcançada no Brasil mais de trinta anos depois, ao final dos anos 1950. Ou seja, conclui-se que dificilmente um trabalhador – que já possuía severas restrições no acesso ao trabalho assalariado formal e à renda necessárias para garantir a sua reprodução social e material, devido às suas condições particulares de classe social, étnico-racial, gênero, escolaridade, região de nascimento e zona de moradia do país – teria condições reais, à época, de alcançar essa exigência de idade definida em lei para, assim, ter direito a uma aposentadoria. Estas são, então, algumas das marcas e características impostas pelo capital como limites para o acesso e a garantia do direito previdenciários aos trabalhadores no Brasil desde o início da previdência social no país.

Assim, conforme apresentado no Quadro 1, essas eram as características principais das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) em seus primeiros anos de funcionamento:

Quadro 1 – Particularidades das Caixas de Aposentadorias e Pensões	
(continua)	
Particularidades	Descrição das particularidades
<b>Natureza</b>	As CAPs possuíam caráter civil e privado, restrito “por empresa”. Cada empresa possuía a sua própria caixa. Vínculo orgânico com o trabalho assalariado formal, típico das relações sociais capitalistas, nas quais a filiação dos trabalhadores passa a ser compulsória (obrigatória).
<b>Financiamento</b>	A legislação que criou a previdência no Brasil já previa o financiamento a partir da contribuição <i>tripartite</i> , na qual contribuía <b>trabalhadores</b> , com valores que variavam entre 3% a 6%, a depender dos gastos/despesas dos fundos de cada CAPs do ano anterior; <b>patrões</b> , que contribuía com 1% a 1,5% sobre o lucro bruto anual das empresas e; o <b>Estado</b> , que contribuía, indiretamente, a partir de percentuais de 1,5% a 2,0%, cobrados dos consumidores sobre os preços das passagens de trem e transportes marítimos, sendo tais valores devendo ser repassados para o financiamento das CAPs.
<b>Benefícios e Serviços</b>	Os benefícios e serviços previdenciários centrais eram a <b>aposentadoria por idade e invalidez</b> , a <b>pensão por morte</b> , o <b>auxílio-doença e acidente</b> , <b>assistência médica</b> . Outras CAPs, a exemplo da dos portuários e marítimos, possuíam ainda benefícios e serviços à mais, a exemplo da <b>internação hospitalar</b> , em caso de intervenções cirúrgicas, do <b>pecúlio</b> e do <b>auxílio funeral</b> . Os dependentes também contavam com a assistência médica, inclusive após o falecimento do segurado.

critério de idade mínima que, anteriormente, era fixado em 50 anos. Esse decreto reduziu ainda de 10 para 05 anos a carência para se ter direito à aposentadoria por invalidez.

Quadro 1 – Particularidades das Caixas de Aposentadorias e Pensões	
<b>(conclusão)</b>	
<b>Gestão</b>	A gestão das CAPs era feita por um “Conselho de Administração”, formado por <b>5 pessoas</b> , sendo <b>3 representantes da empresa</b> (um superintendente ou inspetor e dois empregados do quadro, que tinham a função de caixa e de pagador) e <b>2 representantes dos trabalhadores</b> (indicados pelos próprios segurados). O Estado restringiu-se ao papel de <b>instância recursal</b> e de <b>aplicação de multas</b> a empresas que descumprissem as leis, por meio do Conselho Nacional do Trabalho (CNT), criado pelo Decreto nº 16.027, de 30.04.1923, no governo do então presidente Arthur Bernardes. Assim, o Estado passava a ter uma participação apenas externa, sem espaços para interferir na administração das CAPs até este momento.
<b>Segurados e dependentes</b>	<b>Todos aqueles submetidos a trabalho assalariado formal e filiados compulsoriamente a sua respectiva CAP/empresa</b> , eram considerados como “segurados” da previdência. Por sua vez, os seus “dependentes” eram aqueles <b>familiares que habitavam sob a mesma casa que o segurado</b> .
Fonte: Elaboração própria do autor com base em Oliveira e Teixeira (1985).	

Com a decrepitude do sistema político produzido na República Velha e a consequente ascensão de Getúlio Dornelles Vargas (1882-1954) ao poder central do país, em 03 de novembro de 1930<sup>36</sup>, a conjuntura político-econômica nacional toma novo rumo. Não é pretensão desta tese recuperar a totalidade histórica, política e econômica do governo Vargas. O que aqui se buscou foi analisar algumas de suas particularidades no que se refere às mudanças na regulação das relações sociais do trabalho e que tiveram direta repercussão na política de previdência social do Brasil e, conseqüentemente, para o Serviço Social na previdência.

Apesar de não representar uma oposição, tampouco buscar uma ruptura com o poder das oligarquias agrárias e demais frações da classe burguesa no Brasil, Vargas foi um dos principais responsáveis por enterrar a “política dos governadores”, ao ampliar as ações do Estado junto à sociedade, promovendo um processo de modernização – embora sob a égide de um modelo burocrático e autoritário – com incentivo à indústria nacional e com vias ao estabelecimento de formas de controle da força de trabalho. Dentre os diversos trabalhos e autores que analisam a

<sup>36</sup> Alguns autores denominam esse momento da história do Brasil de “Revolução de 30”. Já outros autores compreendem que o termo “revolução” não seria o mais adequado para caracterizar o que ocorreu a partir desse fato histórico nacional. Alguns desses autores como Malloy (1986, p. 62) e Boschetti (2008, p. 19) compreendem que o que ocorreu em 1930, mesmo com suas inovações e mudanças importantes, não pode ser considerado uma “revolução”, já que não houve a derrubada ou eliminação de uma classe social dominante para que outra viesse a assumir o poder em seu lugar. O que ocorreu foi a confluência de frações dissidentes da velha oligarquia rural, a adesão da burguesia industrial, dos setores médios urbanos e de parte das forças militares. Assim, esse foi, como analisa Demier (2013), o início do “longo bonapartismo brasileiro”, que compreende o “processo político brasileiro transcorrido entre o fim da primeira República e o Golpe de Estado de 1964” (DEMIER, 2013, p. 24).

chegada de Getúlio Vargas ao poder, é em Demier (2013) que se encontra uma das melhores definições do que significou esse momento.

Destarte, com a ascensão de Vargas ao poder e a constituição de um novo regime, o Estado, deixando de funcionar como simples representação política da burguesia cafeeira, não assumiu, contudo, a condição de instrumento político de alguma outra classe ou fração de classe em particular. Aliás, foi precisamente em função de sua *autonomia relativa* diante de cada um dos grupos sociais em presença que o Estado do pós-1930 pôde, naquela situação de “crise de hegemonia”, garantir os interesses fundamentais do conjunto da classe dominante. Renovado, encorpando e adquirindo novas atribuições, o *núcleo duro* do aparelho estatal, composto pelo Poder Executivo com sua burocracia e Forças Armadas, *elevou-se* por sobre todas as frações do capital justamente para preservar aquilo que, essencialmente, interessava a todas elas: a manutenção da sociedade burguesa no Brasil (DEMIER, 2013, pp. 75-76, grifo do autor).

Assim, conforme analisa Demier (2013), o traço característico de todo governo que assume o poder pela via bonapartista, seja ele reformista, repressivo, progressista ou reacionário, é o seu caráter indiferenciado de ser “contrarrevolucionário” (DEMIER, 2013, p. 24). Com Vargas não foi diferente. Seu objetivo, mesmo com os avanços na formação de uma legislação fabril e social no Brasil era, definitivamente, o de garantir as condições favoráveis para a reprodução do capital no país, ou seja, a manutenção da sociabilidade burguesa.

Embora tenha ascendido ao poder sob os escombros da crise político-econômica do velho regime ao qual sucedeu, Vargas iniciou a sua primeira administração (1930-1945) também sob a conjuntura adversa de outra crise. Dessa vez, a crise possuía repercussões mundiais, a partir do *crash* da bolsa de valores de Nova York, nos EUA, em outubro de 1929, o que obrigou o governo brasileiro a adotar medidas importantes no campo econômico. Tais medidas envolveram desde uma política de substituição de importações, que se voltou para o mercado interno e para o incentivo da indústria de produção nacional, até uma política protecionista do Estado brasileiro em relação ao seu principal produto agroexportador: o café. Na entrada dos anos 1930, sob a administração de Vargas, o Estado chegou a comprar milhões de sacas de café e atear fogo às mesmas buscando, com isso, garantir a realização da mais-valia da burguesia cafeeira, a partir da aquisição de sua produção e, ao mesmo tempo, reduzir a oferta do café no mercado internacional, a

fim de estabilizar os preços do produto, em queda livre desde a eclosão da crise capitalista mundial<sup>37</sup>.

Sobre as ações no campo da regulação das relações de trabalho, o governo Vargas, ao mesmo tempo em que buscou criar as condições para garantir maior proteção social à parcela da força de trabalho nacional e, com isso, arrefecer as tensões sociais geradas pela crescente organização do movimento operário e dos partidos de esquerda no país – particularmente, do Partido Comunista Brasileiro (PCB), fundado em 1922 – também procurou estabelecer mecanismos de controle, coerção e cooptação da classe trabalhadora, principalmente em relação às entidades sindicais<sup>38</sup>. Ainda no primeiro mês de seu governo, Vargas criou, através do Decreto nº 19.433, de 26.11.1930, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que substituiu o então Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Nesta ação do governo é possível identificar que o centro de atenção passou a gravitar a partir do “trabalho” (formal e assalariado) e da questão “urbana”, fruto da dinâmica das relações sociais capitalistas e das mudanças provocadas pelas crescentes industrialização e urbanização do país. A “agricultura” continuava a ter sua relevância, tanto econômica quanto política, todavia, perdia centralidade em relação ao projeto de Estado pensado por Vargas. O Ministério do Trabalho, então, passou a ter importância central e estratégica na formulação e coordenação das políticas de trabalho do governo, bem como de controle do movimento sindical no país. A questão social deixava a sua histórica e privilegiada forma de tratamento, ou seja, a repressão policial, para se tornar uma questão de intervenção política.

Outras ações no campo das regulações econômicas, fundamentalmente na área do trabalho, foram realizadas no primeiro governo Vargas (1930-1945), adquirindo certo destaque. Dentre elas, pode-se citar: a instituição da carteira

---

<sup>37</sup> Para uma melhor compreensão acerca das particularidades da crise de 1929, sugere-se a leitura de Coggiola (2009; 2011).

<sup>38</sup> Antunes (1988) destaca que em 1930 inaugura-se uma nova fase de exclusão das classes populares de qualquer processo democrático de participação nos rumos do país, aliado a uma busca permanente do Estado varguista pelo fortalecimento da subalternidade destas, “*através da política sindical controladora e da legislação trabalhista manipulatória*” (ANTUNES, 1988, p. 73, grifo do autor). Através do Ministério do Trabalho, por meio do Decreto nº 19.770, de 19.03.1931, o Estado poderia intervir diretamente tanto nas direções dos sindicatos quanto no resultado de suas assembleias e, até mesmo, nas finanças das entidades sindicais. Limitava-se o número de filiados estrangeiros – que, em determinados setores, constituíam-se na maioria dos trabalhadores, sendo os mais críticos e participativos do operariado nacional – e estabelecia como um ideal de representação sindical aquela que atuava como uma espécie de “para-choques” para amortecer as tensões entre as classes sociais antagônicas (ANTUNES, 1988, p. 76; VIANNA, 1989, p. 146). Desta forma, desenvolvia-se o tripé pretendido pelo governo Vargas para o sindicalismo no Brasil: “Desmobilização, despolíticação e desprivatização” (VIANNA, 1989, p. 147).

profissional de trabalho para os trabalhadores maiores de 16 anos, através da edição do Decreto nº 21.175, de 21.03.1932; a fixação da jornada de trabalho semanal em 8 horas, destinada inicialmente aos trabalhadores do comércio, a partir do Decreto nº 21.186, de 22.03.1932 e, logo em seguida, aos trabalhadores da indústria, por meio do Decreto nº 21.364, de 04.05.1932. Somente com a aprovação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em 1943, já sob a égide do Estado Novo de Vargas (1937-1945), é que ocorreu a ampliação desse direito para as demais categorias de trabalhadores assalariados do país; a promulgação do “Código de Menores”, em novembro de 1932, que proibia o trabalho – inclusive o noturno – para menores de 14 anos de idade; a regulamentação do trabalho feminino, também em 1932, que proibia o trabalho noturno, a diferenciação salarial entre homens e mulheres e garantia maior proteção para as trabalhadoras gestantes; a redefinição do direito às férias anuais remuneradas<sup>39</sup>, por meio do Decreto nº 23.768, de 1934, estipuladas em 15 dias; a instituição do salário-mínimo, por meio da Lei nº 185, de 14.01.1936 e que só foi de fato implementado a partir de sua regulamentação, por meio do Decreto-Lei nº 2.162, mais de quatro anos depois de sua instituição, em 01.05.1940 (SANTOS, 1979; SIMÃO, 1981; SILVA, 1997; BOSCHETTI, 2008).

Por outro lado, Vargas também criou alguns instrumentos de embaraço à organização da classe trabalhadora no Brasil como, por exemplo, a “Lei de Sindicalização”, instituída pelo Decreto nº 19.760, a partir de 19 de outubro de 1931. A partir desse decreto, o Estado poderia determinar apenas um sindicato único de empregados e patrões por município, além de intervir diretamente nas eleições e na política sindical (FALEIROS, 2010, pp. 114-1150). Em 1937, na vigência do Estado Novo, o governo também passou a proibir as greves. Interveio diretamente nas gestões dos sindicatos, em que aqueles que representassem alguma ameaça e esboçassem oposição ao seu governo seriam sumariamente fechados e proibidos de funcionar. Apenas os sindicatos “parceiros”, sob o controle do governo, teriam

---

<sup>39</sup> Importante registrar que as férias anuais remuneradas já eram previstas no Brasil desde a aprovação da Lei nº 4.982, em 24.12.1925, e que só foi publicada no Diário Oficial quase um ano depois, em outubro de 1926. Vargas revogou esta lei em 1931, até que houvesse uma nova e “mais adequada” legislação sobre o assunto. Somente em 1934, a partir da aprovação do Decreto nº 23.768, é que a nova regulamentação das férias anuais remuneradas passa a entrar em vigor. O novo texto em questão guardava enorme semelhança ao seu antecessor, tendo como principal diferença que, no texto varguista, definia-se que somente os trabalhadores que tivessem pelo menos 12 meses de emprego na mesma empresa e que fossem vinculados a sindicatos “reconhecidos” pelo Ministério do Trabalho, fariam jus a esse direito. Com isso, restringia-se o acesso ao benefício, tanto pelo prazo estipulado quanto pela necessidade de subordinação dos sindicatos ao governo.

alguma autorização para seguir funcionando (MALLOY, 1986, p. 65; FALEIROS, 2000, pp. 150-151). Era o chamado “sindicalismo amarelo” ou “pelego”, nos quais seus dirigentes deveriam atuar como uma espécie de “agente” do Estado, representantes dos interesses do governo junto à classe trabalhadora, contribuindo para amortecer as tensões sociais entre trabalhadores, patrões e Estado (MALLOY, 1986, p. 67; FALEIROS, 2010, p. 115).

Especificamente sobre as ações do governo Vargas na política de previdência, identifica-se uma progressiva intervenção do Estado a partir de 1930, não apenas na regulação, mas também, na gestão e no controle político e orçamentário da previdência. Isso ocorreu, principalmente, a partir da criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP). Esses institutos surgiram como uma alternativa às CAPs, em uma busca por maior intervenção da gestão da previdência, redução do poder das empresas e dos trabalhadores e, conseqüentemente, aumento do poder do Estado sob estas instituições. No início, CAPs e IAPs coexistiram, até que, com o passar dos anos, a partir da década de 1930, as CAPs foram sendo incorporadas aos respectivos IAPs, deixando de ser criadas novas CAPs em 1938 e sendo extintas definitivamente em 1953, por meio do Decreto nº 34.586, de 12 de novembro, quando só passaram a existir os IAPs (BOSCHETTI, 2008, pp. 20-21). Essa movimentação também foi resultado do intenso debate travado entre representações de 1.037 sindicatos de todo país e os tecnocratas do MTIC, no I Congresso Brasileiro de Previdência Social, realizado no Rio de Janeiro, em 1953, presidido pelo então Ministro do Trabalho, João Goulart. Como a proposta de fusão dos Institutos não foi adiante, por não atender aos interesses corporativos das representações sindicais, o governo tratou de extinguir as CAPs, abrindo caminho alternativo para o seu processo de racionalização tecnocrática da gestão da previdência no país (FALEIROS, 2000, p. 152; 2010, p. 175).

Tratou-se de um período de significativas mudanças nas regras da previdência brasileira, sendo caracterizado por Oliveira e Teixeira (1985, p. 58) como um período de “orientação contencionista”<sup>40</sup>, situado entre 1930 a 1945, no qual o

---

<sup>40</sup> Até antes desse período (ou seja, em sua fase inicial), os gastos com a previdência possuíam um padrão muito elevado. Contudo, nos anos 1930, esse padrão de despesas passou a ser modificado. Ao final da década de 1930, em comparação ao final dos anos 1920, o gasto por segurado passou a ser visível e drasticamente reduzido, caindo para cerca de ¼ do valor gasto anteriormente, de Cr\$ 1.000,00, em 1930, para Cr\$ 250,00 em 1939, saindo de uma despesa total de 65% das receitas (arrecadação) para 30% nesse mesmo período indicado, conseqüentemente, tendo um superávit de aproximadamente 70% das receitas. Em 1945 há uma elevação desses valores em relação ao final

governo e seus tecnocratas buscaram intervir mais diretamente na gestão da previdência e, fundamentalmente, procuraram reduzir os gastos com os benefícios e serviços previdenciários, em particular, em relação ao serviço de assistência médico-hospitalar. Como expressão principal da tendência contencionista, o governo buscou limitar a expansão do gasto público com a previdência, tendo no serviço de assistência médico-hospitalar o seu principal alvo. A legislação inicial da previdência, durante os anos 1920, por exemplo, não estabelecia limites de gastos em relação a esse serviço. Como o governo, a partir de seus tecnocratas, identificou que os gastos com os serviços de saúde estavam aumentando progressivamente, haja vista não haver, naquele momento, a definição de carência para o seu uso e que esses serviços se estendiam aos dependentes dos segurados, criou-se, pela primeira vez, um critério de limitação orçamentária, como teto de gastos com os serviços de assistência médico-hospitalar. Esta limitação se deu a partir do Decreto nº 20.45, de 01/10/1931 que, em seu art. 23, definia um limite de gastos com assistência médica de, no máximo, 8% da arrecadação do exercício anterior (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 66). Com isso, fixou-se a criação de instrumentos legais que visavam à restrição de direitos dentro da previdência social, buscando, assim, conter a tendência de expansão do gasto público na área. Desta forma, a restrição de direitos na política de previdência, como se apresenta, não é algo tão recente e circunscrito aos anos 1990.

Assim, os IAPs passaram a assumir características estratégicas e funcionais aos interesses do Estado. Esses institutos possuíam um caráter mais público e coletivo do que as CAPs, tendo em vista que a relação de filiação dos trabalhadores não era mais por empresa, como no modelo anterior, mas sim por “categorias profissionais”. Por estabelecer uma nova forma de financiamento dos institutos, em que o Estado aparecia com maior protagonismo, esse último, por sua vez, também passou a incidir mais diretamente sobre a gestão econômica e política dos IAPs. Assim, a administração dos institutos não era mais determinada pela representação colegiada de patrões e trabalhadores, por meio dos Conselhos de Administração,

---

dos anos 1930, como tendência de expansão do gasto público ao final do Governo Vargas, o qual buscava ampliar a sua influência junto à classe trabalhadora no Brasil. Ainda assim, os gastos por segurado ativo ficaram abaixo de Cr\$ 500,00 e a despesa total em relação à arrecadação correspondia a 42% das receitas (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 58). Assim, é possível identificar já aqui nestas manobras políticas de alteração das legislações vigentes e de contenção no gasto público da previdência adotadas pelo governo à época, um processo embrionário de contrarreforma da previdência social, o que antecede, inclusive, o movimento de contrarreforma identificado a partir dos anos 1990, conforme será analisado no Capítulo III desta tese.

mas sim por interventores do Estado que passaram a ser indicados diretamente pelo presidente da República – nesse caso, por Getúlio Vargas – para os cargos de presidente e diretor dos IAPs. A esses últimos gestores caberia o poder de decisão sobre o orçamento, os investimentos e a contratação de pessoal para os IAPs. Já ao Conselho de Administração, que perdia o poder de “administrar”, coube apenas uma função rebaixada de órgão “consultivo” e de “fiscalização” dos IAPs. Levando-se em consideração que os representantes desse Conselho já não eram mais eleitos entre patrões e trabalhadores, mas sim indicados pelos respectivos sindicatos dos empregados e empregadores, sem processo eleitoral, pode-se compreender que o poder do Estado na gestão dos institutos passou a ser praticamente total, haja vista a intervenção do governo nas entidades sindicais, nas quais somente sindicalistas alinhados ao governo estavam aptos a assumir tais espaços (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, pp. 119-123; BOSCHETTI, 2008, p. 24).

Dessa forma, os IAPs se constituíram no modelo burocrático, político e econômico institucional que melhor atendia aos planos, necessidades e estratégias do governo para controle pleno da gestão da previdência no Brasil e, com isso, estabelecia-se um novo parâmetro de controle do gasto público em relação aos serviços e benefícios previdenciários prestados aos segurados. Conseqüentemente, criavam-se aí as condições para a ampliação do fundo público nessa política social, com pleno controle do Estado.

O Quadro 2 apresenta os primeiros e principais institutos criados nos anos 1930, quando Vargas começa a implementar um novo processo de gestão da política e financeira sobre a previdência no Brasil.

Quadro 2 – Relação de Institutos, categorias atendidas e leis de criação			
Instituto	Categoria	Data de criação	Legislação
<b>IAPM</b>	Marítimos	29.06.1933	Decreto nº 22.872
<b>IAPC</b>	Comerciários	22.05.1934	Decreto nº 24.273
<b>IAPB</b>	Bancários	09.07.1934	Decreto nº 24.615
<b>IAPI</b>	Industriários	31.12.1936	Lei nº 367
<b>IPASE</b>	Servidores do Estado	23.02.1938	Decreto-Lei nº 288
<b>IAPETEC</b>	Transportes e cargas	26.08.1938	Decreto-Lei nº 651

Fonte: Elaboração própria do autor com base em Oliveira e Teixeira (1985) e Malloy (1986)

Cada instituto possuía as suas peculiaridades, sua própria política de serviços e benefícios, tendo alguns deles um maior conjunto de vantagens para seus

segurados e outros uma menor oferta desta proteção social. As diferenças na oferta de serviços e benefícios, como registram pesquisadores como Cohn (1980), Oliveira e Teixeira (1985), Malloy (1986) e Faleiros (2000), estavam diretamente relacionadas à capacidade de organização e pressão que os trabalhadores possuíam em cada uma destas categorias, vinculadas aos respectivos órgãos de previdência no país e não necessariamente ao tamanho da massa proletária que possuía cada um desses institutos. É o que analisam Cohn (1980) e Malloy (1986), ao se referirem ao instituto da categoria dos industriários e à forma de organização política desses trabalhadores.

O registro indica, além disso, que o IAPI, devido ao baixo nível de organização autônoma dos trabalhadores industriais, não apenas foi a última instituição a se formar, como também foi formada com um mínimo de influência sindical e um máximo de planejamento direto do governo (MALLOY, 1986, p. 82).

Sendo uma categoria numerosa e dispersa pelas diferentes unidades de produção, e estando os seus sindicatos já sob o controle do Estado, a proposta do governo, não se sentindo premido por pressões de expressivos movimentos reivindicatórios, era a de utilizar o modelo de organização previdenciária mais adiantado à época. Durante os dois anos de intervalo entre a criação e a entrada em funcionamento do IAPI, um grupo de técnicos estudou a organização dos outros institutos, tentou detectar suas falhas, e fez estudos e levantamentos sobre a situação e distribuição dos industriários brasileiros (COHN, 1980, p. 22)

Assim, embora a massa de trabalhadores empregados na indústria do país fosse a maior em relação às demais categorias profissionais já nos anos 1930, consolidando-se nas décadas seguintes, isso não foi determinante para que os trabalhadores da indústria tivessem maior atenção e benefícios por parte do Estado, no que se refere à política de previdência. O IAPI, por exemplo, embora tenha sido oficialmente criado em 1936, pela Lei nº 367, passou ainda cerca de dois anos até que, de fato, saísse do papel e fosse implementado, o que demonstra que não houve tensionamento da categoria dos industriários para que o Estado efetivasse o quanto antes os trabalhos do seu instituto. Apesar de ter sido o exemplo mais radical do período contensionista, o IAP não foi o único instituto a materializar essa tendência durante os anos 1930 e 1940, como analisaram Oliveira e Teixeira (1985, p. 84). Algo semelhante também ocorreu com os trabalhadores do comércio, sendo essa a segunda maior categoria profissional do país, à época, vinculada aos IAPs. Essas duas categorias (industriários e comerciários), igualmente numerosas,

possuíam o menor número de serviços e benefícios dentre os institutos<sup>41</sup>, algo que, como já foi analisado, tinha a ver com o nível de organização e força destas categorias, algo bem aquém, por exemplo, da capacidade organizativa que possuíam as categorias dos bancários e dos servidores públicos que, por sua vez, detinham o maior número de benefícios e serviços, seja em quantidade e em qualidade (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985; MALLOY, 1986).

O IAPI passava a ser uma experiência diferenciada, levada a cabo pelo governo e que deveria servir de modelo para os demais IAPs. Esse instituto foi o primeiro a inaugurar uma prática pouco usual até então, que era a de contratação de pessoal por seleção em concurso público, e não mais por indicações políticas de “pistolões” (MALLOY, 1986, p. 83). Isso fez surgir no IAPI um grupo seletivo de servidores, jovens, especializados, pertencentes às camadas médias da sociedade à época e que passaram a se diferenciar dos quadros de servidores existentes nos demais institutos, chegando a assumir cargos importantes e estratégicos de assessoria no governo. Esses funcionários passaram a ser conhecidos como os “novos tecnocratas” (MALLOY, 1986) ou ainda como “intelectuais do aparelho previdenciário” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985). Também, pela primeira vez na história, passava-se a identificar a utilização dos termos “atuariais” e “estabilidade” na previdência, a partir da legislação do IAPI, tornando-o o mais superavitário daquele momento histórico. O instituto deixava nítido, assim, a sua vocação de ser “mais para *acumular*, do que para gastar com seus segurados” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 83, grifo dos autores).

Os números apresentados por Malloy (1986, pp. 114-117) reforçam ainda mais a convicção da existência de um rebaixamento dos serviços e benefícios previdenciários destinados tanto aos segurados do IAPI quanto aos do IAPC. Segundo esses dados, nos quais são comparadas algumas particularidades na prestação de serviços e benefícios de cada IAP, é possível extrair a informação acerca do gasto médio *per capita* fixado por cada instituto no período demarcado por quatro eixos anuais, localizados em 1950, 1955, 1960 e 1963. Assim, os

---

<sup>41</sup> Apenas como exemplo, o IAP dos industriários, apesar de ter previsto na sua lei de criação, em 1936, a possibilidade de oferta de serviços de assistência médico-hospitalar aos seus segurados, condicionou essa à disponibilidade de recursos financeiros por parte do referido instituto. Enquanto o serviço era ofertado aos demais segurados desde os anos 1930, aos trabalhadores da indústria ele só será prestado a partir de 1950, sob a lógica de uma outra conjuntura político-econômica menos contencionista por parte do governo e mais combativa por parte dos trabalhadores ligados ao IAPI (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 71; MALLOY, 1986, p. 115).

trabalhadores, comerciários e industriários, possuíam os menores gastos médios *per capita* do período, em que, por exemplo, esse gasto no IAPC foi de 0,73 e no IAPI foi de 0,93. O valor médio do gasto per capita do IAPC, no período sinalizado, chegou a ser menos da metade dos valores gastos pelos institutos de maior gasto médio *per capita*, como o IAPFESP e o IAPB, respectivamente, com 1,51 e 1,45. O mesmo ocorreu em relação aos valores médios *per capita* pagos por aposentadoria, nos quais o IAPI e o IAPC continuavam sendo os institutos com os piores valores pagos aos trabalhadores aposentados, respectivamente, com 0,81 e 0,88, contra 1,49 do IAPFESP e 1,45 do IAPB. Em relação às pensões pagas aos dependentes dos segurados falecidos, mais uma vez, o IAPC e o IAPI assumiram a posição dos institutos que pagavam os menores valores *per capita* às pensionistas, respectivamente, com 0,60 e 0,83, enquanto os valores pagos nesse mesmo período pelo IAPFESP e IAPB eram, respectivamente, de 1,39 e 1,38.

Não por acaso, em face dessa política contencionista, foram nestas estruturas de instituições previdenciárias do IAPC e do IAPI, com menor oferta de serviços e benefícios e com categorias menos organizadas, do ponto de vista político e econômico – embora fossem as maiores, em termos numéricos – que surgiram as primeiras iniciativas e experiências de implantação do Serviço Social na previdência social brasileira. Isso possui uma razão essencial, a qual será, posteriormente, apresentada.

### 1.3 O SERVIÇO SOCIAL COMO ESPECIALIZAÇÃO DO TRABALHO E SUA RELAÇÃO COM A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A relação entre a previdência social e o Serviço Social no Brasil data, pelo menos, de sete décadas, quando aquela política social e esta profissão, ou especialização do trabalho coletivo, passam a se encontrar no país.

A previdência, como já foi alvo das análises desta tese, surgiu no Brasil em 1923, por meio da “Lei Eloy Chaves”. Treze anos depois, em 1936, o Serviço Social teve o seu reconhecimento oficial no país, a partir da iniciativa do Centro de Estudos e Ação Social (CEAS)<sup>42</sup>, criando, desta forma, a primeira Escola de Serviço Social

---

<sup>42</sup> O CEAS foi criado no Brasil em 1932, sendo esse parte integrante do núcleo militante do laicato católico no país. Tratava-se de uma entidade exclusivamente feminina e que buscava organizar e

do Brasil<sup>43</sup>, localizada no estado de São Paulo e que, atualmente, constitui-se na Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 174; IAMAMOTO, 2004b, p. 18; FALEIROS, 2005, p. 13; CASTRO, 2011, p. 104; NETTO, 2016, p. 49; et. ali.). Segundo os pesquisadores citados, o Serviço Social surgiu no país por meio de entidades de caráter confessional, notadamente vinculadas à Igreja Católica, o que ocorreu tanto nos países capitalistas centrais – onde a questão operária era mais emergente já na segunda metade do século XIX – quanto nos países capitalistas dependentes, a exemplo do Brasil, durante o século XX.

A vinculação inicial do Serviço Social à Igreja Católica tem elementos fundamentais para a análise e compreensão do surgimento da profissão no Brasil. Ela é parte de uma reação católica internacional para ampliar a importância e participação da Igreja nos conflitos de classe, buscando apaziguá-los, ganhando, por meio desta intervenção, grande destaque e importância na sociedade e para o Estado. A força e o poder da Igreja no direcionamento da ação dos primeiros assistentes sociais no Brasil deveram-se, fundamentalmente, às influências europeias no início do Serviço Social no país, sobretudo da influência da ação social franco-belga.<sup>44</sup>

---

instrumentalizar as ações católicas junto aos mais pobres. Sua concepção baseava-se na experiência inglesa, e desenvolvida na Europa ainda no século XIX.

<sup>43</sup> A criação das Escolas de Serviço Social tem sido um importante demarcador do surgimento desta profissão em vários países, ao menos na América Latina. O primeiro país latino-americano onde surgiu o Serviço Social foi no Chile, em Santiago, no ano de 1925, chamada de “Alejandro Del Río”, nome dado em homenagem ao médico que contribuiu para a sua fundação, haja visto que o Serviço Social, segundo Castro (2011, pp. 30-31), surgiu, no Chile, como uma “subprofissão”, subordinada à profissão médica e que visava a dar suporte ao desempenho desta última. A experiência latino-americana de criação do Serviço Social difere, por exemplo, da experiência europeia, na qual, segundo Martinelli (2003, p. 66), o Serviço Social surgiu a partir da formação de uma entidade denominada de “Sociedade de Organização da Caridade”, fundada em Londres, na Inglaterra, no ano de 1869, sob o impacto da grande depressão capitalista dos anos 1860 e da consequente união estabelecida entre burguesia, Igreja e Estado, constituindo-se um forte e reacionário bloco político que, para coibir as mobilizações da classe trabalhadora europeia, à época, utilizou-se desta entidade como forma de “racionalizar” e “normatizar” as práticas de assistência aos pobres.

<sup>44</sup> Registra-se que, na busca pela difusão da doutrina católica, corporificada na *Rerum Novarum* e na *Quadragesimo Anno*, o CEAS trouxe para o Brasil, em 1932, a assistente social belga, Adèle de Loneux, da Escola de Serviço Social da Bélgica, a qual realizou um ciclo de palestras no país sobre a “novidade” do Serviço Social. Organizou-se, então, o primeiro curso de “formação para moças”, tendo Adèle de Loneux como sua diretora. O Serviço Social deveria, desta forma, ser um instrumento da ação social católica, da restauração e preservação da ordem social cristã, atuando diretamente para o controle e influência de indivíduos e pequenos grupos. Tempos depois, a assistente social belga leva consigo duas brasileiras para a Bélgica, Maria Kihel e Albertina Ramos, as quais se formam na Escola de Serviço Social de Bruxelas e, no regresso das duas, contribuem para a fundação da primeira Escola de Serviço Social do Brasil, no estado de São Paulo (VIEIRA, 1980, p. 141; AGUIAR, 2011, pp. 46-47).

Para a Igreja Católica a “questão social” se reduzia a uma necessidade de reforma social e moral, em que se deveria preservar os costumes cristãos, os quais estavam em profunda e progressiva decadência, segundo o pensamento da instituição. Iamamoto (2004b) e Aguiar (2011) relembram que a Igreja Católica no mundo chegou a atribuir a culpa desta situação moral decadente, da exacerbação da luta de classes e da ascensão da causa operária ao liberalismo e ao comunismo. Para os autores mencionados, a solução encontrada pela Igreja para superar esse estado de coisas foi a sua maior atuação no trato com o social, sua intervenção na pobreza e a promoção da recristianização da ordem burguesa. Isso se deu, inicialmente, a partir da publicação da encíclica papal “*Rerum Novarum*”, no pontificado do Papa Leão XIII, em 15 de maio de 1891, a qual orientava como deveria ser a conduta católica no mundo.

Contra o liberalismo, a Igreja criticou a exacerbação do individualismo e defendeu uma maior intervenção do Estado na questão social, com maior atenção à demanda trazida pelos mais pobres e uma consequente proteção ao proletariado, além de propor, em sua substituição, o chamado “comunitarismo cristão”. Por sua vez, contra o comunismo e o socialismo, a Igreja afirmou que as classes sociais não deveriam ser instadas a lutar umas contra as outras, mas sim, a “cooperar” entre si, viver em harmonia, em união (IAMAMOTO, 2004b, pp. 18-19; AGUIAR, 2011, pp. 28-29). Nessa mesma direção e, em comemoração aos quarenta anos de edição da *Rerum Novarum*, editou-se, em 1931, a encíclica papal do “*Quadragesimo Anno*”, no pontificado do Papa Pio XI. Do ponto de vista da defesa da causa operária essa última encíclica papal foi mais incisiva do que a sua antecessora, pois, passou a tocar mais profundamente em temas centrais das relações sociais capitalistas, a exemplo da propriedade privada, da relação capital e trabalho, dos baixos salários (IAMAMOTO, 2004b, pp. 18-19; AGUIAR, 2011, p. 29), objetivando uma “reforma social” sem que houvesse, necessariamente, uma condenação ou um rompimento com o modo de produção capitalista e com o Estado burguês.

A Igreja Católica, ao identificar o avanço da organização e do movimento operário, ao mesmo tempo em que observava o aumento do desemprego, do pauperismo e da degradação humana entre os trabalhadores – decorrentes, particularmente, da grave crise capitalista mundial, deflagrada em 1929 e da intensificação da exploração da força de trabalho – lançou ao mundo a sua estratégia de fortalecimento e de poder, com estratégias tanto junto à sociedade

quanto ao Estado. Dessa forma, o Serviço Social, seja em contexto mundial, seja no Brasil, constituiu-se, em um primeiro momento, como parte substancial de uma importante estratégia de fortalecimento da Igreja Católica e que, mais adiante, também se aplica à classe burguesa nacional.

Essa origem também contribui para que compreendamos o pensamento e a ação profissional desenvolvidos pelos primeiros assistentes sociais no início da profissão no Brasil. Uma prática vocacional, baseada na caridade, na ajuda, na solidariedade humanística e nos valores morais defendidos pelo catolicismo, baseado no pensamento de São Tomás de Aquino, era o traço característico que marcava o início da intervenção profissional desses assistentes sociais. Algo que não ocorreu de forma diferente nos países com população de maioria católica, nos quais a organização das estratégias de benevolência e filantropia, a exemplo dos serviços sociais, passou a ser identificada como grande aliada no fortalecimento da Igreja nessas nações.

Assim, a atuação daqueles que Iamamoto e Carvalho (2004) denominaram de “pioneiros” da profissão no Brasil foi fortemente orientada pela doutrina cristã da Igreja Católica. Esse fato, no primeiro momento, não favoreceu a construção de um caminho próprio para a profissão, identificando-se aqui aquilo que Martinelli (2003) denominou de “identidade atribuída” ao Serviço Social, determinada não apenas pela Igreja Católica, mas, sobretudo, pelas frações da classe dominante, que passaram a requisitar a força de trabalho especializada dos assistentes sociais em favor de seus interesses econômicos, políticos e ideológicos.

A defesa feita por Martinelli (2003) acerca da “identidade atribuída” apresenta elementos de análise histórica e política importantes. A contratação da força de trabalho especializada e assalariada, no primeiro momento, fortaleceu a perspectiva de que o trabalho dos assistentes sociais serviria e interessaria aos patrões, sendo, assim, funcional ao pensamento e às necessidades da classe burguesa frente ao controle dos operários e ao arrefecimento das tensões sociais. Esse é um elemento importante para compreender parte do cariz conservador e, por vezes, autoritário presente na atuação profissional. Todavia, há que se compreender também que a quebra desta identidade atribuída não aconteceu instantaneamente, de forma mágica, como deixa transparecer a autora em alguns momentos do seu trabalho. Tratou-se de um processo histórico. É o que se pode identificar em Iamamoto (2007), por exemplo. A autora, ao analisar o trabalho de Martinelli (2003), reconhece

sua contribuição no sentido de buscar compreender melhor as particularidades do Serviço Social no Brasil desde a sua origem. Todavia, lamamoto (2007) destaca algumas de suas críticas às contribuições de Martinelli (2003), a exemplo do “monolitismo” da profissão, não se evidenciando o seu caráter contraditório, havendo uma fixidez de sua “dualidade”, na qual a profissão aparece, em um primeiro momento, exclusivamente refém de uma identidade burguesa e, no segundo momento, descobre-se, quase por milagre, a existência da luta de classes e da consciência de “classe para si”. Nesse caso, como aponta lamamoto (2007, p. 291), “a identidade profissional surge inteiramente comprometida com a luta social pela transformação da realidade”, o que não se constitui algo real.

A influência da Igreja Católica na criação do Serviço Social no Brasil também levou a disputas em espaços de atuação político-ideológica junto ao operariado nacional, levando a doutrina católica a fazer frente à atuação das organizações operárias, conforme aponta lamamoto (2004b, p. 19, grifo da autora),

Incorporando esses princípios, o Serviço Social surge da iniciativa de grupos e frações de classes dominantes, que se expressam através da Igreja, como um dos desdobramentos do movimento do apostolado leigo. Aparece como uma das frentes mobilizadas para a formação doutrinária e para um aprofundamento sobre os “problemas sociais” de militantes, especialmente femininas, do movimento católico, a partir de um contato direto com o ambiente operário. Está voltado para uma ação de *soerguimento moral* da família operária, atuando preferencialmente com mulheres e crianças. Através de uma ação individualizadora entre as “massas atomizadas social e moralmente”, busca estabelecer um contraponto às influências anarco-sindicalistas no proletariado urbano.

As primeiras turmas de assistentes sociais no Brasil foram, então, recrutadas desses setores médios da sociedade brasileira. A maioria absoluta formada por mulheres<sup>45</sup>, damas da sociedade, vinculadas ao laicato católico e, conseqüentemente, com uma visão de mundo própria desse círculo de relações sociais no qual se inseriam. Esse fator, de partida, já colocava um difícil problema para o trabalho profissional dos primeiros assistentes sociais: não havia identificação alguma, dentro de uma perspectiva de classe, entre os que atendiam e os que eram atendidos. Seus mundos eram diferentes e, muitas vezes, diametralmente opostos.

---

<sup>45</sup> A primeira turma de assistentes sociais no Brasil, iniciada em 1936, foi composta exclusivamente por mulheres. Já a segunda turma de assistentes sociais contou com a presença de alguns homens. Dentre esses se destacava Luís Carlos Mancini, o qual teve grande importância para a formação do campo de intervenção profissional do Serviço Social na política de previdência brasileira, conforme será abordado mais adiante.

O que os aproximava era, de um lado, o desejo – a ascese espiritual, de natureza religiosa, cristã – de atender (“servir”) e, do outro, a necessidade de ser atendido, de ter satisfeitas as suas necessidades materiais. A origem e o nível de consciência de classe social desses pioneiros do Serviço Social no Brasil, até aquele momento, não permitiram que houvesse, por parte da maioria desses, uma compreensão mais crítica acerca da situação concreta e material de vida dos operários que demandavam o seu trabalho profissional. Por sua vez, o trabalho dos assistentes sociais possuía uma estreita relação com os interesses de classe daqueles que contratavam a sua força de trabalho. Isso impossibilitava a constituição de um projeto profissional próprio, mais autônomo e que visasse a superação de ações mais pontuais e imediatistas do provimento residual da sobrevivência dos trabalhadores atendidos. Assim, foram esses assistentes sociais que também passaram a incorporar os quadros profissionais das instituições previdenciárias no Brasil.

Embora, “aparentemente”, o Serviço Social no país tivesse surgido com a finalidade de intervenção na realidade social, por meio da organização das ações sociais e das obras de caridade da Igreja Católica, evidenciava-se que esta origem não possuía como objetivo central de sua fundação a perspectiva caritativa, da sistematização da benevolência crista, da organização e desenvolvimento da filantropia. Se assim o fosse, o Serviço Social teria surgido bem antes, possivelmente, ainda no século XVI, quando a Igreja Católica já desenvolvia suas ações missionárias em terras brasileiras, particularmente, em relação aos povos indígenas. A caridade, a benevolência, a ajuda aos mais pobres há muito já vinham sendo realizadas no país, especialmente pela Igreja. Assim, seria ingenuidade e uma compreensão inepta, como afiança Netto (2011b, pp. 69-71), a ideia de que o Serviço Social derivaria de um *continuum* de suas protoformas, ou ainda, da “evolução da ajuda” e da organização da filantropia. Para Netto (2011b), o que marca a profissionalização do Serviço Social é quando

[...] o agente **[assistente social]** passa a inscrever-se numa *relação de assalariamento* e a significação social do seu fazer passa a ter um sentido novo na malha da *reprodução* das relações sociais. Em síntese: é com este giro que o Serviço Social se constitui como profissão, inserindo-se no *mercado de trabalho*, com todas as consequências daí decorrentes (principalmente com seu agente tornando-se *vendedor* da sua força de trabalho) (NETTO, 2011b, p. 72, grifo do autor).

Desse modo, o que de fato demarcou esta origem, ou a “natureza” do Serviço Social no Brasil, foram as relações sociais do desenvolvimento capitalista, a expansão da indústria, a formação do proletariado urbano, a progressiva intervenção do Estado na esfera da produção e reprodução social capitalista e da regulação das relações de trabalho e, conseqüentemente, a emergência da “questão social”. Tal compreensão conforma o pensamento de Netto (2011b, p. 73) que entende que foram as condições reais, concretas, materiais e históricas da ordem monopólica capitalista, do mercado de trabalho e dos espaços ocupacionais, que levaram à constituição da profissão, e não o seu contrário.

Dessa forma, o Serviço Social passa a se constituir em uma profissão especializada do trabalho coletivo e que se insere, historicamente, na divisão social e técnica do trabalho (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004; IAMAMOTO, 2004a; 2004b; 2006; 2007; NETTO, 2011b, p, 79). Essa compreensão, que compõe um dos fundamentos teórico-metodológicos mais caros ao Serviço Social brasileiro na contemporaneidade, passou a ser amplamente assimilada pelos assistentes sociais há aproximadamente trinta anos, tornando-se algo “de domínio público” da categoria, conforme sinaliza Iamamoto (2007, p. 213). Todavia, ainda segundo a autora, parte desses fundamentos se tornou impermeável à compreensão dos assistentes sociais no Brasil, sendo essa parte aquela que diz respeito “ao processo de produção e reprodução das relações sociais” (Ibidem, p. 213). Tal compreensão assenta-se nos fundamentos da tradição crítica marxiana, trazendo para o Serviço Social não apenas o seu reconhecimento enquanto *trabalho concreto* (produtor de *valor de uso*<sup>46</sup>), conforme vem sendo apresentado pela maior parte da literatura especializada na área, mas também como *trabalho abstrato* (produtor de *valor de troca*<sup>47</sup> ou *valor*), ou seja, um trabalho humano indiferenciado (Ibidem, pp. 213-214). Assim, nas palavras de Iamamoto (2007, pp. 213-214, grifo da autora),

---

<sup>46</sup> Para Marx (2003, p. 13, grifos do autor) os valores-de-uso “são, de modo imediato, meios de subsistência. Mas, por seu lado, estes meios de existência são eles próprios produtos da vida social, o resultado de um dispêndio de força vital humana, são *trabalho materializado*. Enquanto materialização do trabalho social, todas as mercadorias são cristalizações da mesma unidade”. Assim, o valor-de-uso constitui-se em um “bem” (MARX, 2013, p. 114), algo que expressa uma utilidade e que só se efetiva, só se realiza, por meio do seu uso, no processo de consumo (MARX, 2003, p. 11; IDEM, 2013, p. 114). Ou seja, “valores de uso que correspondem a necessidades sociais” (IAMAMOTO, 2007, p. 359).

<sup>47</sup> Conforme indica Marx (2003, p. 12, grifos do autor), “O valor de troca aparece em primeiro lugar como uma *relação quantitativa* segundo a qual os valores de uso são permutáveis entre si. Em tal relação, eles representam a mesma grandeza de troca [...] Enquanto valor de troca, um valor de uso tem exatamente o mesmo valor que outro, com a condição de se respeitarem as proporções devidas”.

a análise do processamento do trabalho do assistente social não adquiriu centralidade e nem foi totalizado nas suas múltiplas determinações, estabelecendo-se uma frágil associação entre os fundamentos do serviço social e o trabalho profissional cotidiano, uma vez que este abrange um conjunto de mediações que não foram alvo privilegiado da referida produção. Os restritos investimentos no acervo nas determinações atinentes à mercantilização dessa formação de trabalho especializada, inscrita na organização do trabalho coletivo nas organizações empregadoras, dificultam a elucidação de seu significado social – *enquanto trabalho concreto e abstrato* – no processo de produção e reprodução das relações sociais, no cenário da sociedade brasileira contemporânea. Em outros termos, parte-se do suposto de que a identificação da *particularidade dessa atividade profissional na divisão social e técnica do trabalho social não se esgota na indicação do valor de uso dos serviços prestados, da qualidade do trabalho realizado*. Isto porque ela é também portadora de trabalho humano indiferenciado, *trabalho humano abstrato, analisado na óptica de sua quantidade, parte do trabalho social médio*, que participa na produção e/ou distribuição da mais-valia socialmente produzida e na luta pela hegemonia entre forças sociais.

Isso implica dizer que, enquanto trabalho especializado, o Serviço Social desenvolve-se no âmbito das relações sociais de produção e reprodução capitalistas, nas quais o assistente social assume o papel de trabalhador assalariado, que vende sua força de trabalho em troca de salário. Por tanto, enquanto trabalhador assalariado, o assistente social está sujeito a uma série de determinações e relações sociais que passa a manter junto aos sujeitos que contratam a sua força de trabalho especializada.

Essa compreensão trazida por Iamamoto e Carvalho (2004), ainda no início dos anos 1980, oficializou-se concretamente no Serviço Social brasileiro quando, em 1996, foram aprovadas as Diretrizes Curriculares para os Cursos de Graduação em Serviço Social para todo país, pela então Associação Brasileira de Ensino em Serviço Social (ABESS), nas quais o Serviço Social passou a ser definido como uma “especialização do trabalho”, tendo como seu objeto, ou “matéria-prima”, a “questão social” e suas múltiplas expressões. Contudo, apesar de se constituir em uma compreensão hegemônica dentro da profissão nas últimas décadas, essa definição não possui unanimidade e nem se encontra livre de polêmicas, críticas e questionamentos. Em que pese o número de sujeitos que possa ter e produzir pensamentos distintos acerca da condição de trabalho do Serviço Social, dois deles adquiriram bastante destaque nos últimos anos em relação ao antagonismo que

---

Diferentemente do valor de uso, que é resultado de um *trabalho diferenciado*, em razão de ser produzido por indivíduos diferentes, tendo assim um *caráter individual*, o valor de troca passa a representar um *trabalho igual*, ou seja, um *trabalho não diferenciado*, em virtude de nele se apagar a individualidade dos trabalhadores que o produz. Nesse sentido, conforme sustenta Marx (2003, p. 14, grifos do autor), “O trabalho criador do valor de troca é, pois, o trabalho *geral abstrato*”.

envolve o tema. A principal referência que defende o Serviço Social enquanto trabalho é Marilda Iamamoto e, na contramão, algumas das mais incisivas críticas ao que vem sendo produzido por Iamamoto neste sentido se encontram nos trabalhos produzidos por Sérgio Lessa, fato que passa a exigir de nós maior atenção a esse respeito, ainda que em linhas gerais.

Para Lessa (2011; 2016) a proposta defendida por Iamamoto<sup>48</sup> transformaria todo e qualquer ato humano em trabalho, retirando-se do trabalho, segundo a compreensão do autor, aquilo que lhe é peculiar e único: a condição de intercâmbio entre o homem e a natureza, a capacidade transformadora operada exclusivamente pelos seres humanos na transformação do meio natural que o cerca (LESSA, 2011, pp. 91-92). Assim, seguindo a crítica do autor, com base no que defende Iamamoto, o trabalho seria convertido equivocadamente na “totalidade da práxis social” e não mais no intercâmbio orgânico entre o homem e a natureza.

Em sua produção teórica, por exemplo, Lessa não reconhece o Serviço Social enquanto trabalho, nos moldes apresentados por Iamamoto (2004a), por possuir em seu horizonte teórico a estreita interpretação retirada de Marx de que somente seria trabalho o resultado direto da relação estabelecida entre o homem e a natureza, quando se extrairia um produto da transformação que o primeiro operaria sobre a última. Assim, para o autor, o assistente social não transforma a natureza com sua ação profissional e, por esta compreensão, entende-se que a não condição de trabalho *concreto, material e produtivo* do Serviço Social o impediria de ser considerado enquanto trabalho, dentro da compreensão marxiana. Contudo, vale-se aqui do recurso ao próprio Marx (1975), o qual, em momento algum, reduz o trabalho na sociedade capitalista à sua dimensão material, por exemplo. Esta é uma tendência equivocada e tão recorrente que o próprio Marx chegou a classificá-la de “mania”.

A mania que há de definir o *trabalho produtivo* e o *trabalho improdutivo* em função do seu conteúdo *material* provém de três fontes: 1) Da concepção fetichista, que é peculiar do modo de produção capitalista e deriva da essência do mesmo, segundo a qual há determinações econômicas formais, como, por exemplo, *mercadoria, trabalho produtivo*, etc., que constituem uma qualidade inerente em si e para si aos depositários materiais destas determinações formais ou categorias; 2) Do facto de que, se se considerar o

---

<sup>48</sup> Aqui Lessa destaca com particular atenção o livro “Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional”, de autoria de Marilda Iamamoto, no qual a autora defende que “O trabalho é a atividade própria do ser humano, seja ela material, intelectual e artística” (IAMAMOTO, 2004a, p. 60).

processo de trabalho enquanto tal, só é *produtivo* o trabalho que desemboca num *produto* (produto material, já que aqui se trata apenas da riqueza material); 3) Que no processo *real* da reprodução – considerando os seus – com respeito à formação, etc. da riqueza, existe uma grande diferença entre o trabalho que se manifesta em artigos reprodutivos e o que se manifesta em meros artigos sumptuários [luxuries. Ing.]. (MARX, 1975, p. 101, grifo do autor).

Nesse sentido, vale ressaltar que Marx, em momento algum, sinaliza que a produção imaterial não se constitua em trabalho. Assim, trabalho concreto e abstrato, material e imaterial, produtivo e improdutivo, embora conservem suas particularidades e distinções fundamentais, são indissociáveis entre si na sociedade capitalista. Não há uma mercadoria com *valor* que não prescindida da sua pré-condição de *valor de uso*; não há um trabalho que, em sua materialidade, na sua ação de transformação da natureza, esteja isolado da capacidade teleológica, da intelecção, da antevisão do produto do trabalho do ser social. Por sua vez, um trabalho pode ser improdutivo, não gerando diretamente mais-valia para o capitalista, porém, em sua condição improdutiva, ele pode atuar nos processos de valorização do capital. É nessa perspectiva que Iamamoto (2007) vem defendendo a o Serviço Social enquanto trabalho e os assistentes sociais enquanto trabalhadores inseridos em processos de trabalho.

o trabalho do assistente social inscreve-se em outras relações que extrapolam o universo do capital na sua forma produtiva de mais-valia. Na órbita do estado, a alienação, enraizada na divisão do trabalho, manifesta-se sob formas particulares, como o já indicado, impregnando as atividades dos servidores públicos. Também nos ramos da divisão do trabalho em que o capital assume as formas de mercadoria e de dinheiro –, no comércio e nas atividades financeiras –, o trabalho, a ele submetido, interfere no tempo de circulação do capital, acelerando a sua rotação, mas não atua na criação da mais-valia, ainda que o trabalho aí realizado esteja inscrito no universo do valor (IAMAMOTO, 2007, p. 430).

Assim, o trabalho do assistente social possui efeitos concretos nas condições materiais e sociais de vida dos sujeitos que são destinatários de sua ação profissional, tendo repercussão direta no *processo de reprodução da força de trabalho* (IAMAMOTO, 2004a, p. 67). Ao viabilizar direitos, por meio dos serviços sociais, em áreas de atuação profissional diversas, a exemplo da saúde, assistência social, educação, habitação etc., “não resta dúvida de que o Serviço Social tem um papel no processo de reprodução material e social da força de trabalho, entendendo o processo de reprodução como movimento da produção na sua continuidade” (IBIDEM, p. 67). De igual forma, ao mesmo tempo em que a ação profissional do

assistente social incide sobre as dimensões materiais do trabalho, conforme analisado por Iamamoto (2004a), ela também vai ter repercussões na dimensão imaterial do trabalho.

Mas o assistente social não trabalha só com coisas materiais. Tem também efeitos na sociedade como um profissional que incide no campo do conhecimento, dos valores, dos comportamentos, da cultura, que, por sua vez, têm efeitos reais interferindo na vida dos sujeitos. Os resultados de suas ações existem e são objetivos, embora nem sempre se corporifiquem como coisas materiais autônomas, ainda que tenham uma *objetividade social* (e não material), expressando-se sob a forma de *serviços* (IAMAMOTO, 2004a, p. 68, grifo da autora).

Dessa forma, avança-se aqui na compreensão dos fundamentos do Serviço Social brasileiro, não apenas enquanto especialização da divisão social e técnica do trabalho coletivo, mas também na compreensão de que a profissão

*não se esgota na indicação do valor de uso dos serviços prestados, da qualidade do trabalho realizado. Isto porque ela é também portadora de trabalho humano indiferenciado, trabalho humano abstrato, analisado na óptica de sua qualidade, parte do trabalho social médio, que participa na produção e/ou distribuição da mais valia socialmente produzida e na luta pela hegemonia entre forças sociais* (IAMAMOTO, 2007, p. 214, grifo da autora).

Há, por fim, dentre outras polêmicas envolvendo divergências teóricas acerca dos dois autores, uma que gostaria de destacar. Trata-se da classe social a que pertencem os assistentes sociais. Lessa (2016, pp. 77-78) abre divergência com Iamamoto acerca da possibilidade de que a práxis do operariado possa ser igualada à práxis do assistente social o que, para ele, seria algo inverso. Segundo Lessa (2016), os assistentes sociais estariam mais distantes da classe operária e mais próximos da “pequena-burguesia”, acabando por situar nessa última a condição de classe dos assistentes sociais. Lessa, inclusive, acusa a proposta de Iamamoto de gerar certo estranhamento ou dificuldade de aproximação e identificação entre os assistentes sociais e a classe trabalhadora, o que aparece na seguinte afirmação do autor:

o equívoco de analisar a práxis do assistente social como se fosse a práxis do operário não resulta em bons resultados pedagógicos e, também, ideológicos. Adotada essa perspectiva, nos nossos cursos de graduação, por exemplo, os assistentes sociais em formação têm enorme dificuldade em compreender o que distingue, e o que aproxima, o assistente social dos

operários. E o objetivo, em si louvável de aproximar a profissão dos trabalhadores, não é alcançado (LESSA, 2016, pp. 79-80).

Aqui Lessa defende explicitamente que a proposta curricular para os cursos da graduação em Serviço Social, no Brasil, influenciada determinantemente pela contribuição teórica de Yamamoto, seria a grande responsável pela “dificuldade de compreensão” e, conseqüentemente, de identificação dos assistentes sociais com a classe trabalhadora. Essa linha de raciocínio é bastante questionável, não apresentando base empírica alguma e demonstrando também que ou não se leva em consideração ou se secundariza o fato de haver poucas experiências concretas de vivência coletiva por parte dos assistentes sociais em formação em relação às organizações (sindicatos, associações, cooperativas, partidos políticos etc.) da classe trabalhadora no país<sup>49</sup>. Além disso, nessa difícil tarefa de construção da identidade de classe dos assistentes sociais, da chamada “classe para si”, como analisado por Marx e Engels (2010), torna-se ainda mais árdua a missão de estabelecer tal processo de aproximação com a classe trabalhadora se levarmos em consideração a definição de Lessa (2016), e que coloca os assistentes sociais como uma categoria profissional pertencente à “pequena-burguesia”. Nesse aspecto sim, concretamente, a proposta de Lessa torna-se menos pedagógica e ideologicamente pouco estratégica para esta finalidade do que a proposta apresentada por Yamamoto. Suas análises teóricas, nessa direção, vão além. Para Lessa (2016, pp. 80-81) os assistentes sociais seriam uma espécie de “camada social intermediária” entre os exploradores e os explorados, ou, tomado por ele um termo marxiano, uma “camada de transição”. Assim, o autor é enfático ao buscar determinar qual o lugar que ocupam os assistentes sociais na definição das classes sociais. Segundo ele,

---

<sup>49</sup> Pesquisa nacional, organizada pelo CFESS e realizada em 2004, joga luz a esse debate. Ao buscar definir um “perfil profissional” dos assistentes sociais no Brasil, dentre as questões de interesse da pesquisa, encontrava-se a busca pela informação sobre a “participação política” desses profissionais. O resultado encontrado é bastante revelador: do conjunto de profissionais pesquisados menos de 2/3 (32%) deles possuíam algum tipo de participação política, contra uma expressiva maioria (68%) dos que não apresentavam participação política alguma. Dentre os que participavam, apenas 10,4% estavam no “movimento sindical” e somente 12,6% no movimento partidário (CFESS, 2005, pp. 41-42). Com esses dados, questiona-se: se após formados e em exercício profissional, os assistentes sociais possuem baixa experiência e participação nos movimentos sociais vinculados à perspectiva da luta classes, por condições objetivas das mais diversas e que aqui não cabe abordar, como então não é a experiência de participação política dos egressos ao curso de Serviço Social pelo país? Seria esta baixa participação nesses movimentos sociais resultado da proposta de Yamamoto para o curso de Serviço Social? Tal afirmação se constituiria em algo tão leviano quanto pouco demonstrável cientificamente.

Estes indivíduos **[os assistentes sociais]** são, na enorme maioria das vezes, assalariados pagos pela classe dominante (por vezes pela mediação do Estado) com os recursos que advêm da exploração dos trabalhadores. *Por isso são, também, do ponto de vista econômico e produtivo, parasitários da riqueza produzida pelos trabalhadores. Exercem uma função social muito precisa: auxiliam a classe exploradora na reprodução das relações de exploração dos trabalhadores* (idem, p. 81, grifo nosso).

Essa interpretação apresenta uma visão anacrônica da profissão no Brasil e que nega o movimento histórico da realidade brasileira, no qual o Serviço Social, desde o final dos anos 1970, firmou-se em uma nova direção social, impondo uma inflexão ao projeto conservador da profissão e, doravante, firmando-se em sua posição de classe, não apenas identificando-se enquanto classe trabalhadora (a “classe para si”), mas, fundamentalmente, pondo-se ao lado desta, na luta de classes por direitos e reconhecimento enquanto classe trabalhadora. Afinal, como nos recorda Bensaid (1999, p. 148), “Não há classe senão na relação conflitual com outras classes”.

Sobre a progressiva profissionalização e contratação da força de trabalho dos assistentes sociais no Brasil, Iamamoto (2004b) analisa que foi a partir da significativa expansão das instituições socioassistenciais e previdenciárias, de caráter estatal, surgidas particularmente nos anos 1940, que gerou uma maior profissionalização e legitimação da profissão no país, bem como uma ampliação expressiva dos postos de trabalho para essa categoria profissional. Esses determinantes sócio-históricos, conforme sinalizado pela autora, trouxeram uma nova realidade para a profissão no Brasil.

O surgimento dessas instituições representa uma enorme ampliação do mercado de trabalho para a profissão, tornando o Serviço Social uma atividade institucionalizada e legitimada pelo Estado e pelo conjunto dominante. Se o caráter de missão de apostolado social e a origem de classe dos “pioneiros” conferiam legitimidade a intervenção do profissional, agora esta legitimidade será derivada do mandato institucional, confiado ao Assistente Social, direta ou indiretamente, pelo Estado. A vinculação institucional altera, ao mesmo tempo, a “clientela” do Serviço Social: de pequenos segmentos da população pobre em geral, atingida ocasionalmente pelas obras sociais confessionais, seu público se concentrará em amplos setores do proletariado, alvo principal das políticas assistenciais implementadas pelas instituições. Este processo consolida a profissionalização do Assistente Social, que se torna categoria assalariada, e recruta os seus membros entre os setores médios. Em suma, o Serviço Social deixa de ser um instrumento de distribuição da caridade privada das classes dominantes, para se transformar, prioritariamente, em uma das engrenagens de execução da política social do Estado e de setores empresariais (IAMAMOTO, 2004b, p. 31).

Assim, foi no período dos anos 1940, sob a conjuntura de rápidas mudanças sociais, políticas e econômicas, que surgiu o Serviço Social na previdência social brasileira, tendo, inicialmente, uma estratégica e importante função para o Estado e para a classe burguesa no Brasil, conforme será analisado a seguir.

#### 1.4 AS ORIGENS E DESENVOLVIMENTO DO SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA ENTRE AS DÉCADAS DE 1940 E 1980

O resgate e a análise históricos desse período de surgimento, implantação e desenvolvimento subsequente do Serviço Social na previdência social brasileira apresentam uma relevante contribuição para a compreensão da dinâmica e movimento sócio-históricos presentes na constituição desse serviço, o que contribui, inclusive, para entender a sua posição, bem como, as suas formas de resistência aos processos de mudanças vinculadas à perspectiva de regressão de direitos, apresentadas ao longo do tempo até o momento atual.

A partir dessas análises é possível identificar melhor as particularidades da conjuntura político-econômica que o conforma, seus determinantes, bem como as necessidades tanto do capital quanto do trabalho que, à época, permitiram a sua emergência, determinando a necessidade de sua implantação nos órgãos da previdência social brasileira nos anos 1940. A maior parte dessas características iniciais, encontradas no Serviço Social na previdência, também foi expressão da própria profissão em âmbito nacional.

Conforme análises já realizadas anteriormente, a rápida expansão industrial vivenciada pelo Brasil a partir dos anos 1930 e, conseqüentemente, a ampliação do contingente do proletariado urbano, também foram acompanhadas de um expressivo aumento da criação de instituições socioassistenciais vinculadas ao Estado, sobretudo na década de 1940. Dentre estas instituições, encontravam-se as Caixas e, principalmente, os Institutos de Aposentadorias e Pensões<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Em Oliveira e Teixeira (1985, p. 342) encontra-se um levantamento da cronologia e quantidade de CAPs e IAPs criados nesse período. Esse levantamento identifica que as primeiras CAPs reconhecidas e regulamentadas legalmente pelo Estado foram criadas ainda no primeiro ano de vigência da “Lei Eloy Chaves”, em 1923, contando aí com 24 instituições. Esse quantitativo alcança o seu ápice no ano de 1936, quando o país passa a contar com 183 instituições previdenciárias, entre CAPs e IAPs. Após esse ano, houve uma progressiva redução destas instituições, em razão da fusão das Caixas em seus respectivos Institutos.

A expansão das instituições previdenciárias no país teve determinantes sócio-históricas importantes, tanto a nível nacional como internacional. Ainda no primeiro lustro dos anos 1940, a II Grande Guerra Mundial terminava. Com ela, eram também derrotados os regimes totalitários nazifascistas. Iniciava-se, então, um período de “reconstrução”, visando a cessar as animosidades entre os países participantes da guerra e restabelecer a paz mundial. Nesse mesmo período, ainda durante a guerra, estava em discussão, na Inglaterra, a definição de um novo sistema de proteção social, diferente dos até então existentes<sup>51</sup>. Passava-se a debater distintas formas de estabelecer garantias de direitos aos cidadãos britânicos. Assim, em 1942, foi aprovado no parlamento daquele país um Relatório<sup>52</sup> que ficou conhecido como “Plano Beveridge”, recebendo esse nome em homenagem ao seu relator, o deputado trabalhista William Henry Beveridge (1879-1963). Estabelecia-se, a partir desse momento, as bases para o que seria conhecido mais adiante como “seguridade social”. Esse acontecimento histórico também passou a dar um novo significado à política social e a ganhar maior amplitude em outros países, tanto no centro quanto na periferia do capitalismo mundial, influenciando a estruturação de outros sistemas de proteção social de forma significativa (BOSCHETTI, 2008; 2016; SALVADOR, 2010; PEREIRA, 2011; SILVA, 2012 et. al.).

No plano nacional, a primeira metade da década de 1940 foi marcada pelo fim de uma “era” política, na qual Vargas permaneceu no poder por cerca de 15 anos. Os acontecimentos históricos ocorridos mundialmente tiveram repercussão

---

<sup>51</sup> O modelo britânico proposto era distinto da proposta da Comuna de Paris, pois, embora previsse, como na Comuna, um sistema de proteção social não obrigatoriamente vinculado ao trabalho assalariado formal, era estabelecido sob as bases da proposta socialdemocrata, por dentro do sistema capitalista, sem romper com esse; por sua vez, também era diferente da proposta alemã do “seguro social” bismarckiano, já que também possibilitava o acesso aos direitos sociais sem a necessidade de vínculo formal com o trabalho assalariado; por fim, a proposta britânica distinguia-se no modelo norte americano do *Social Security Act*, sancionado pelo governo do presidente Franklin Delano Roosevelt (1882-1945), em 14 de agosto de 1935, pois, apesar desta legislação nos EUA ter sido a primeira da história a apresentar o termo “seguridade social”, como defendem alguns pesquisadores (VIANNA, 1999; SALVADOR, 2010; SILVA, 2012 et. al.), esse modelo se aproximava muito mais da proposta alemã do “seguro social” alemão, fundamentalmente por preservar a obrigação dos que a acessavam de manter a vinculação ao trabalho assalariado formal.

<sup>52</sup> A proposta contida no *Report on Social Insurance and Allied Services* (1942) possibilitou um significativo aumento do gasto social público na Inglaterra com a ampliação da proteção social da população britânica, visando a combater os chamados “cinco gigantes” (doença, ignorância, miséria, imundice e desocupação), representando, centralmente, o ataque à pobreza e ao desemprego, bem como, garantindo recursos para políticas de habitação, educação, de proteção social em momentos de doença e demais formas de impossibilidade ao trabalho. Suas ações foram estruturadas a partir de políticas de caráter universal, possibilitando o acesso de direitos a todos os cidadãos, tendo um elemento inovador e histórico em relação às formas de acesso aos direitos sociais até então estabelecidas: a não exigência de condicionalidades, na qual todos os cidadãos passavam a ser detentores de direitos.

significativa para a sua derrubada do poder<sup>53</sup>. A queda dos regimes nazifascistas influenciou um questionamento público nacional sobre a continuidade de um regime ditatorial no país e movimentou as oposições ao regime imposto por Vargas a partir de 1937, tanto entre as frações da classe burguesa, quanto entre segmentos do proletariado nacional. Na agonia do Estado Novo varguista, a estratégia lançada por Getúlio foi a de adotar uma nova postura, o que Demier (2013, p. 172, grifo do autor) classificou de “transição *pelo alto* da ditadura bonapartista”, orquestrada pelo próprio Vargas. Essa transição consistia na mudança da postura mais autoritária e repressiva do governo – identificada já em 1935, mas, que se aprofundou a partir de novembro de 1937, com a instituição do Estado Novo – para um regime que, gradualmente, buscou a aproximação e reconciliação com as massas, particularmente em relação aos trabalhadores. Essa mudança, como analisa Demier (2013, pp. 169-172), começou a se desenhar a partir de 1942, por meio de uma reorientação da ação do Estado frente aos sindicatos, tendo o MTIC, mais uma vez, um papel estratégico e fundamental nesta nova tarefa.

No *campo político*, para melhorar a imagem de Vargas frente aos trabalhadores, foram construídas vilas operárias e escolas nas fábricas, bem como o estabelecimento de incentivos para as cooperativas. Em 28 de agosto de 1942 criou-se a Legião Brasileira de Assistência (LBA), inicialmente para amparar as famílias dos soldados enviados para a II Guerra Mundial e, em um segundo momento, passando a ser responsável pelas ações de assistência aos mais pobres, dentre esses, muitos proletários. Em 1º de maio de 1943 foi publicada a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), instituindo oficialmente o “Dia do Trabalhador” no Brasil. Soma-se a isso a propaganda governista no sentido de transformar Vargas no “pai dos pobres”, alimentando a ideologia do “trabalhismo” como marca pessoal de seu governo e que o acompanharia doravante, para além do túmulo.

Em um processo lento e gradual de reabertura democrática, Getúlio decretou, em 18 de abril de 1945, a anistia e libertação de presos políticos de seu regime ditatorial, muitos desses comunistas e, dentre eles, Luiz Carlos Prestes, líder e

---

<sup>53</sup> Embora tenha havido um conjunto de fatores no cenário nacional e internacional que contribuíram para a fragilização e o conseqüente fim do primeiro governo de Vargas no Brasil, um erro político um tanto quanto pueril foi o que concretamente determinou a queda de Getúlio. Vargas havia nomeado o seu irmão, conhecido como “coronel Bejo” Vargas, para ocupar o cargo de chefe da polícia do Distrito Federal – à época, no Rio de Janeiro – posto este tradicionalmente ocupado por membros das Forças Armadas. O fato gerou uma crise com o comandante do Exército, o general Góis Monteiro, que reuniu suas tropas e destituiu Vargas do poder em 29 de outubro de 1945 (BARROS, 1990, p. 22; FALEIROS, 2000, p. 148). Este erro lhe teria custado a presidência da República.

fundador do PCB, preso, até então, há quase uma década. Vargas, com auxílio do MTIC e do aparato burocrático-sindical ligado a ele, criou ainda o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), em maio de 1945. Esse último se constituiu em uma agremiação partidária que reuniu vários segmentos dentre os mais progressistas da sociedade à época, a exemplo de sindicalistas, estudantes, intelectuais, setores médios, sendo esse partido fundamental para difundir a ideologia do trabalhismo e, inclusive, estabelecer uma concorrência com o PCB junto à classe trabalhadora. Ainda em 1945, em uma de suas cartas finais, Vargas pretendia criar um novo sistema de previdência social, nitidamente inspirado nas influências internacionais de proteção social desenvolvidas na Inglaterra, a partir do “Plano Beveridge” (1942), o qual cobriria os riscos que viessem a atingir os trabalhadores, “do nascimento ao túmulo”. Esse sistema ficaria representado a partir da proposta de Projeto do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), defendido pelo Poder Executivo, a partir do Decreto-Lei nº 7.526, de 07.05.1945. Todavia, a tentativa de Vargas de criar o Instituto não foi adiante por alguns motivos. Primeiro, porque as gestões das CAPs e IAPs não queriam perder o espaço político que possuíam e, segundo, porque os sindicatos das categorias historicamente mais fortes, imbuídos de uma perspectiva corporativista, não pretendiam fazer parte de um mesmo órgão previdenciário, junto com outras categorias profissionais tidas como mais fracas do ponto de vista da organização política e econômica, com menor patamar de renda e reduzida capacidade de pressão política. Assim, o ISSB trazia como principais novidades: 1 – o princípio na universalização, alcançando a todos os trabalhadores, inclusive aos trabalhadores rurais; 2 – a uniformização de contribuições, benefícios e serviços, evitando as distorções das legislações iniciais da previdência no Brasil, onde algumas categorias possuíam mais benefícios e vantagens que outras e 3 – a unificação de todas as CAPs e IAPs em um único órgão (o que, de fato, só acontecerá em 1966, com a criação do INPS).

No *campo econômico*, o processo de regulação da economia por parte do Estado foi sendo ampliado, a partir da criação de novas e estratégicas empresas públicas, a exemplo da Companhia Vale do Rio Doce (1942), da Companhia de Ferro e Aço de Vitória (1943) e da Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco – CHESF (1945). A criação dessas empresas públicas também serviu para fortalecer a capacidade e o papel do Estado varguista, ao fazer frente às empresas privadas, mantendo sob o seu controle setores econômicos estratégicos para o

desenvolvimento econômico nacional e, ao mesmo tempo, fortalecendo a imagem de nacionalista de Vargas.

Observa-se, ao mesmo tempo, uma movimentação crescente por parte do patronato nacional junto ao proletariado urbano, principalmente a partir das frações burguesas do ramo do comércio e da indústria. Desta forma, a expansão da proteção social no Brasil, durante os anos 1940, deu-se não apenas e exclusivamente por meio do Estado, mas também, a partir das estratégicas formas de participação dos setores empresariais, com ênfase em ações filantrópicas, de saúde, higiene, lazer, alimentação, cultura etc., nitidamente materializadas nas propostas contidas na chamada “carta da paz social”<sup>54</sup> (FALEIROS, 2000, p. 154), particularmente, por meio da criação do Serviço Social do Comércio (SESC) e do Serviço Social da Indústria (SESI), em 1946. A burguesia nacional passou a compreender que era bastante perigoso, do ponto de vista político e econômico, deixar o controle das ações filantrópicas e de proteção social do trabalho exclusivamente nas mãos do Estado. Aprenderam esta lição com as experiências desenvolvidas durante o governo Vargas (1930-1945), no qual se buscou, por meio de ações que combinavam concessões, cooptações e coerções, fortalecer a centralidade do poder e influência junto à classe operária, por meio da imagem de grande líder do estadista, principalmente a partir das legislações do trabalho e da previdência. A reação burguesa deveria, então, atingir todas as dimensões da vida dos trabalhadores, com um viés assistencial, mas sem descuidar do caráter moralizador dessas ações, como analisado por Vianna (1989, p. 79),

O domínio integral da burguesia (domínio mais direção da vida social) requer um sistema de organização da vida das classes subalternas. Crenças, valores, formas de lazer e conduta instintiva são questões a serem resolvidas, no sentido de adequá-los à ordem em curso. A burguesia industrial brasileira, afirmando sua pretensão hegemônica, nega mostrar-se neutra quanto ao problema. Assume conseqüentemente o evangelho fordiano do trabalho e seu escopo totalizante de submeter o trabalhador à fábrica, a partir do controle de sua vida instintiva: “os lazes, os ócios, representam um perigo iminente para o homem habituado ao trabalho, e nos lazes ele encontra seduções extremamente perigosas, se não tiver

---

<sup>54</sup> Essa “carta” constituiu-se em um documento resultante de uma Conferência realizada na cidade de Teresópolis (RJ), entre os dias 01 e 06 de maio de 1945. Neste evento estiveram reunidos os grupos dirigentes das frações burguesas, fundamentalmente, da indústria, do comércio e da agricultura. Este documento representou uma reação do patronato nacional que, para além de sua versão oficial idílica, de preocupação com a paz e com o bem-estar social dos trabalhadores, tinha como claro objetivo retomar as “rédeas” da classe trabalhadora, as quais haviam sido nitidamente dirigidas pelo Estado no processo de regulação das relações sociais capitalistas.

suficiente elevação moral para dominar os instintos subalternos que dormem em todo ser humano”.

Ratifica-se aqui o interesse dessas frações burguesas da indústria e do comércio em conter os conflitos e as tensões entre capital e trabalho, através da prestação de serviços sociais ao proletariado urbano. Por outro lado, também se constituiu em uma estratégia de acumulação capitalista, à medida que arrecadavam 2% da remuneração dos trabalhadores formais do comércio e indústria nacionais. Reforçava-se que esta contribuição, para os sindicatos de base, não costumava ser maior do que 1% da remuneração dos trabalhadores – padrão seguido até os dias atuais pela maior parte das entidades sindicais, a despeito das alterações legislativas trazidas pela contrarreforma trabalhista de 2017 – e que, à época, correspondia à metade do valor apropriado pelas entidades de caráter patronal. Além de repassar aos trabalhadores o peso de parte dos custos da produção capitalista e da reprodução social da força de trabalho, a responsabilidade pela manutenção de direitos também passava a ser individualizada, centrada nos sujeitos, através dos descontos mensais em folha de pagamento, transformados posteriormente em serviços e benefícios destinados aos empregados. Ou seja, parte do que sobrava do trabalho pago e do trabalho não pago, do chamado trabalho excedente, passava a se constituir em mais uma forma de expropriação dos trabalhadores.

A estratégia da classe patronal não se limitou à redução da importância e influência do Estado sobre a classe trabalhadora. Era necessário também conter o avanço da organização e poder dos sindicatos e associações em relação aos seus empregados. A estratégia encontrada pelos patrões foi criar formas alternativas de atração do proletariado urbano e que pudessem estabelecer uma concorrência com as entidades associativas da classe trabalhadora na oferta de algum tipo de vantagem, benefício e/ou assistência aos associados. Nesse ponto, tanto o SESC quanto o SESI<sup>55</sup> buscaram tornar as entidades sindicais desnecessárias aos olhos dos operários, como se observa na figura a seguir.

---

<sup>55</sup> Apesar de estabelecerem um caráter de antagonismo e oposição ao intervencionismo do Estado na regulação das relações de trabalho e produção no Brasil, era, no mínimo, contraditória a aceitação da classe burguesa dos recursos públicos do Estado para financiar parte destes serviços e entidades geridos pelo patronato nacional.

Figura 1 – A propaganda ideológica dos patrões para os operários do comércio



Fonte: Brandão (1997, p. 39).

A necessidade de aparentar uma feição benevolente, amistosa, como um parceiro e protetor, um “amigo” dos seus empregados, constituía-se, ao mesmo tempo, em uma poderosa estratégia política-ideológica de propagandear e camuflar esta relação tensa entre as classes sociais antagônicas, visando, ao mesmo tempo, o controle das massas, a redução das tensões sociais e a diminuição da influência

de “governos populares” e de entidades sindicais de influências anarquista, socialista e comunista, sobre a força de trabalho

A Figura 1 é um nítido exemplo que expressa bem a ofensiva iniciada pela classe burguesa no intuito de conquistar a confiança dos trabalhadores e disputá-los junto ao Estado e aos sindicatos, seguindo, desta forma, os acordos e orientações definidos pela classe dirigente nacional em na Conferência de Teresópolis, materializados na “carta da paz social”. Foi nesse contexto de múltiplas disputas políticas, econômicas e ideológicas, no qual a questão social passou a ter mais atenção e maior intervenção tanto por parte do Estado quanto pela classe burguesa, que surgiu o Serviço Social na previdência brasileira.

#### **1.4.1 Particularidades da origem e implantação do Serviço Social na previdência entre as décadas de 1940 e 1950**

Há grande divergência em torno da data e do instrumento de instituição oficial do Serviço Social na previdência. Alguns autores apontam para datas diferentes, outros para números distintos de legislações que o teriam criado. Por exemplo, encontra-se em Bittencourt (1980, p. 61) a definição de criação desse serviço por meio da Portaria nº 52, editada pelo Conselho Nacional do Trabalho (CNT), mas com indicação de um mês distinto, em 06 de outubro de 1944. Para Abdalla (1987, p. 13) esta criação teria se dado por meio da Portaria nº 42, de março de 1944. Em lamamoto e Carvalho (2004, p. 293), embora haja indicações que apontam para experiências realizadas ainda no ano de 1942, reconhece-se esta criação a partir da Portaria nº 45, também editada pelo CNT no ano de 1944, a qual teria autorizado a organização das Seções de Serviço Social nas Caixas e Institutos previdenciários. No trabalho realizado por Martinelli, Baptista e Fuhrmann (1983, p. 66), a partir das contribuições da assistente social da previdência, Rita de Cássia Revoredo Paranaguá<sup>56</sup>, a indicação é de que o Serviço Social na previdência teria sido criado

---

<sup>56</sup> Rita Paranaguá, juntamente com Luís Carlos Mancini, é uma das pioneiras do Serviço Social na previdência brasileira. Ela ingressou na previdência antes mesmo que Mancini, em 14 de agosto de 1937, no cargo de oficial administrativo, atuando, inicialmente, como secretária do seu pai, o qual foi o primeiro Superintendente médico do IAPC de São Paulo. Formou-se em Serviço Social nos EUA, onde realizou o curso entre 1944 e 1947, já próximo ao final da II Guerra Mundial, tendo sido selecionada para Bolsa de Estudos em 1941, mas, em função da guerra, só podendo ir aos EUA em 1944. Paranaguá afirmava ter se recusado a fazer o curso de Serviço Social no Brasil por discordar da divisão em turmas, as quais separavam homens e mulheres, como foi proposto pelo Centro de Estudos e Ação Social à época. Seu pioneirismo na previdência é destacado na atuação de um setor

a partir da Portaria nº 545, editada pelo Departamento Nacional de Previdência Social (DNPS), em 31 de março de 1945. Nessa Portaria haveria a autorização para que todas as Caixas e Institutos da previdência concedessem bolsas de estudos para que os servidores desses órgãos, que manifestassem interesse, pudessem realizar o curso de Serviço Social. Esse serviço passava a ser visto como uma “assistência complementar”, atuando com os “indivíduos, grupos e comunidades” vinculados à previdência, com reforço da perspectiva de humanização das instituições previdenciárias. Há ainda alguns autores, como Silva (2003, p. 98), Dias (2004, p. 83) e Coelho (2006, p. 53) que defendem que o Serviço Social na previdência teria sido criado por meio da Portaria nº 25, de 06 de abril de 1944, também editada pelo CNT, e que definiria o processo de organização do Serviço Social em seções, nos respectivos órgãos de previdência à época. A própria Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na previdência, editada em 1994, traz esta referência normativa como sendo a responsável pela criação do Serviço Social nesta política (BRASIL, 1994a, p. 9). No entanto, observa-se que a maior parte dos trabalhos realizados sobre o assunto, a exemplo de Araújo (1987, p. 60), Moreira (2005, p. 101), Barbosa (2007, p. 63), Rozendo (2010, p. 56), Fernandes (2010, p. 56), Ennes (2012, p. 113-114), Prado (2014, p. 16), Oliveira (2015, p. 78), Silva (2015, pp. 84-85) et. al., indicam que o Serviço Social na previdência surgiu a partir da Portaria nº 52, de 06 de setembro de 1944, publicada no “Diário de Justiça” em 12 de setembro de 1944.

Ao analisar as várias legislações e datas apresentadas até aqui por esses pesquisadores, no intuito de buscar validar e definir aquela que teria sido a responsável por sancionar o surgimento oficial do Serviço Social na política de previdência social no Brasil, identifica-se que algumas destas indicações apresentam certos limites e problemas. A primeira destas indicações teria cometido, no mínimo, um equívoco de digitação – ou melhor, de “datilografia”, tendo em vista o tempo histórico em que foi produzida esta dissertação – e que se refere ao mês de publicação da normativa indicada, conservando as demais informações sobre esta

---

específico dos antigos IAPs. Enquanto os estados do Rio de Janeiro e Pernambuco foram pioneiros na ação do Serviço Social junto aos conjuntos habitacionais, mantidos pelo IAPC, o estado de São Paulo, a partir do trabalho desenvolvido por Paranaguá, foi o primeiro a ter uma experiência de intervenção profissional do Serviço Social nos setores de “assistência médica” e de “benefícios” do IAPC paulista (MARTINELLI, BAPTISTA; FUHRMANN, 1983). Paranaguá também teve importante contribuição no processo de organização inicial do conjunto CFESS/CRESS – à época, CFAS/CRAS – sendo a fundadora e primeira presidente do então Conselho Regional de Assistentes Sociais do estado de São Paulo, entre 27 de maio de 1963 e 15 de maio de 1966.

última. Já as indicações feitas por Abdalla (1987) e Iamamoto e Carvalho (2004) divergem entre si em relação ao número da Portaria, apesar de conservarem o ano e a instituição que a teriam editado. Essas normativas também não foram encontradas durante a busca realizada nesta pesquisa, o que, necessariamente, não significa dizer que não existam. Todavia, a importância seminal desses documentos para a demarcação histórica e oficial para o surgimento do Serviço Social na previdência social brasileira deveria ser relevante o suficiente para que os mesmos fossem conservados por órgãos da previdência social, ou mesmo, pelo próprio Serviço Social na previdência, em função do seu valor histórico-documental. Já em relação à indicação feita em Martinelli, Baptista e Fuhrmann (1983), por meio da entrevista concedida por Rita Paranaguá, tem-se como elemento definidor da criação do Serviço Social na previdência a concessão de bolsas de estudos para que os funcionários das Caixas e Institutos, que demonstrassem algum interesse, pudessem realizar o curso de Serviço Social e, dessa forma, passassem a trabalhar nos órgãos da previdência como assistentes sociais. Todavia, essa legislação e data indicadas por Paranaguá na entrevista aparecem de forma tardia, como elemento demarcador do surgimento do Serviço Social na previdência. Antes dela já havia, conforme indicações pretéritas, algumas legislações datadas de anos anteriores. Além disso, algumas dessas mesmas legislações anteriormente indicadas já traziam a oferta dos cursos de Serviço Social para os servidores dos órgãos da previdência, não sendo a indicação feita por Paranaguá algo inédito até aquele momento. Por fim, as referências que indicam a Portaria nº 25/CNT, de 06 de abril de 1944, como sendo a que teria dado origem ao Serviço Social na previdência, apesar de consideráveis em termos numéricos – contendo tal indicação, inclusive, na própria Matriz de 1994 – não apresentam maiores indícios materiais de que essa legislação específica tenha, de fato, existido. Aqui se menciona o registro feito por representação oficial do então Ministério do Trabalho<sup>57</sup> no qual, em resposta ao questionamento formulado pelo autor desta tese, foi taxativo ao confirmar que a referida Portaria “não existia”. Desta forma, não se sabe ao certo de onde teria surgido a indicação desse documento, bem como a referência à data de sua edição.

Assim, de todas as legislações e datas indicadas como demarcação sócio-histórica do surgimento oficial e da institucionalização do Serviço Social na política

---

<sup>57</sup> Esse Ministério foi extinto no governo Bolsonaro (2019-2022), já no seu primeiro dia à frente da presidência da República, por meio da Medida Provisória nº 870, de 01.01.2019.

de previdência brasileira, restou a análise da Portaria nº 52, datada de 06 de setembro de 1944 e editada pelo Conselho Nacional do Trabalho (CNT) (**Anexo I**). Deixa-se definida, já a partir desse momento, a opção contida nesta tese pela indicação da referida norma legal e de sua data como marcos de instituição oficial do Serviço Social na previdência brasileira. Embora com algum grau de dificuldade, foi possível obter esse documento histórico, seja por meio das reiterativas solicitações formais dirigidas aos órgãos oficiais do Estado brasileiro, seja pelos preciosos arquivos pessoais mantidos pela docente da Universidade de Brasília (UnB) e assistente social aposentada do INSS, professora Dr.<sup>a</sup> Maria Lúcia Lopes da Silva, cujas contribuições para esta tese são inestimáveis e transcendem os aspectos teóricos e de orientação acadêmica<sup>58</sup>.

Essa portaria veio acompanhada por outro documento de fundamental importância histórica, intitulado de “exposição de motivos” nº 99, emitida pelo então Departamento de Previdência Social (DPS), órgão, à época, diretamente vinculado ao Conselho Nacional do Trabalho (CNT) e que, por sua vez, estava ligado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC). Foi a partir desse documento, aprovado pelo então presidente do CNT, o militar conservador Filinto Strubing Müller<sup>59</sup> (1900-1973) e publicado no Diário de Justiça, em 12 de setembro de 1944 que, com maior riqueza de detalhes e fundamentação, foram trazidas as razões pelas quais esse Departamento sugeria ao CNT a criação do Serviço Social nos órgãos de previdência. Essa exposição de motivos, bem como a portaria a que a

---

<sup>58</sup> Registra-se que foram entregues ao INSS 62 (sessenta e duas) pastas contendo vários e valiosos documentos históricos e de gestão referentes ao Serviço Social na previdência brasileira, por meio de protocolo feito em 1999 pela então chefe da Divisão de Serviço Social (DSS), a assistente social Maria Lúcia Lopes da Silva. Dentre esses documentos estavam desde planos de ação, relatórios técnicos, propostas de cursos de capacitação, registros de participação e realização de eventos institucionais e extra institucionais diversos, projetos, até material do final dos anos 1990, com manifestações da sociedade civil organizada em apoio à não extinção do Serviço Social na previdência durante o governo Cardoso (1995/2002), bem como uma cópia da própria Portaria nº 52, que criava oficialmente esse serviço na previdência.

<sup>59</sup> Filinto Müller foi presidente do CNT entre 1943 a 1945. Antes disso, o oficial militar possuía passagens por órgãos de repressão, desde o início do governo Vargas, sendo responsável por sua polícia política. Sobre ele pesavam várias acusações de torturas e mortes de opositores de Vargas. Entre as principais acusações, pesava sobre Filinto a de ter sido responsável pela execução da ordem de extradição para a Alemanha, em 1936, da judia alemã, Olga Benário, esposa do líder comunista Carlos Prestes, e que, tempos depois, seria assassinada na câmara de gás, em um campo de concentração nazista da Alemanha, em 1942, durante a II Guerra Mundial. Há indícios de que o ato de Filinto Müller teria sido provocado por vingança contra Prestes, o qual o expulsara das fileiras da Coluna Prestes, no ano de 1915, com a alegação de covardia, indignidade e deserção (MORAIS, 1994). Assim, o CNT, no período de criação do Serviço Social na previdência, via-se ocupado e conduzido por distintos perfis de gestão, desde tecnocratas a agentes da repressão.

mesma fundamentou, foram elaboradas por Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira (1913-1992)<sup>60</sup>, à época diretor-geral do DPS.

Como o referido documento não foi encontrado durante o desenvolvimento dessa pesquisa, vale-se aqui das importantes contribuições feitas por Bittencourt (1980) e do achado histórico que a autora proporciona ao transcrever o conteúdo da exposição de motivos nº 99. Nessa transcrição identifica-se que o documento faz menção direta ao Decreto-lei nº 6.607, de 18.07.1944, o qual definia que, a partir de sua edição, passava a ser obrigatória a aceitação da Carteira Profissional como forma única e indispensável de acesso aos benefícios e serviços no âmbito do trabalho e da previdência social. A instituição desse documento, na regulação das relações sociais de trabalho e no acesso a serviços e benefícios sociais oferecidos pela previdência social, precipitou a criação do Serviço Social na previdência, conforme se verifica.

5 – Ora, aqui já se pode ver função especializada. O trato cortês e ao nível do segurado, a técnica de visitação, a paciência e a compreensividade de que precisa revestir-se o servidor, tudo isso reclama formação particular, sem o que corromper-se-ia a finalidade almejada [...] 6 – Mas um setor desta natureza pode e deve ir além do simples preparo de papeis. Na posição em que se encontra – junto do segurado – é de todo aconselhável que procure orientá-lo, ajudando-o a resolver seus problemas nas circunstâncias críticas que atravessa [...] 8 – Tais atribuições, de inestimável valia, quer para a instituição – como elemento de conhecimento do meio, instrumento de propaganda e profilaxia social – quer para os próprios segurados, como vimos, requerem, indispensavelmente, para sua perfeita execução funcionários especializados, que seriam os “assistentes sociais”, isto é pessoas formadas em curso de Serviço Social (BITTENCOURT, 1980, pp. 129-130).

---

<sup>60</sup> Moacyr Velloso foi outro importante sujeito histórico no processo de criação do Serviço Social na previdência brasileira. Formado em Direito em 1933, ingressou como funcionário do então Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), em 1937, durante o Estado Novo de Vargas, em que passou a trabalhar no IAPI, inicialmente como procurador. Participou, desde o início, da elaboração do primeiro concurso público para composição dos quadros funcionais desse instituto, bem como, do seu primeiro regulamento interno. Teve importante atuação em diversos órgãos e cargos públicos que ocupou durante vários governos, ao longo de sua carreira, em função de seu reconhecido conhecimento sobre a previdência. Entre julho de 1964 e julho de 1965, assumiu interinamente o Ministério do Trabalho, tendo sido ainda relator da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), entre 1947, quando a Lei foi apresentada, em sua primeira versão, no Congresso Nacional, até a sua aprovação definitiva, em 1960. Entre abril de 1941 e dezembro de 1942 ocupou o cargo de diretor-geral do Departamento de Previdência Social (DPS) e, posteriormente, quando o DPS foi transformado em Departamento Nacional de Previdência Social (DNPS), passando a se desvincular do CNT para ter relação direta com o MTIC, através do Decreto-lei nº 3.742, de 19.01.1946, durante o Governo Dutra (BITTENCOURT, 1980, p. 64). Particularmente, em relação ao Serviço Social na previdência, além de ter contribuído para a sua criação, por meio da formulação da lei que lhe deu origem, em 1944, Moacyr Velloso também teve importante contribuição no apoio de gestão dado às primeiras experiências do Serviço Social no IAPC, sendo fundamental a sua atuação enquanto diretor do DPS em apoio ao trabalho desenvolvido pelo assistente social Luís Carlos Mancini, em 1943 (MARTINELLI; BAPTISTA; FUHRMANN, 1983, pp. 65-66).

É notável também que a criação do Serviço Social na previdência se deu sob certas contradições. Se, por um lado, o governo, à época, buscava ampliar a sua base de participação e influência na regulação e desenvolvimento nacional das relações sociais e econômicas, buscando, com isso, manter o controle sob as massas trabalhadoras – visando, assim, à consolidação de sua liderança política e ideológica, centrada na figura bonapartista de Vargas – por outro lado, esse mesmo governo, dentro da previdência, desenhava a sua tendência “contencionista” (Oliveira; Teixeira, 1985), objetivando reduzir os custos com esta política, sobretudo, em relação aos gastos com os “serviços”. Aparentemente, soava estranho que para a orientação de contenção de gastos do governo houvesse a criação de novos serviços<sup>61</sup>. Todavia, o Serviço Social, mesmo representando um novo gasto com a sua criação, capacitação de quadros profissionais e posterior contratação de agentes técnicos especializados, bem como de sua manutenção orçamentária, passou a ser legitimado socialmente pelo Estado, a partir de duas importantes funções que lhe caberiam inicialmente, as quais passaria a cumprir dentro das instituições de previdência.

*A primeira função, de natureza institucional e burocrática, dizia respeito ao auxílio direto aos trabalhadores na implementação do dispositivo previsto pelo Decreto-Lei nº 6.607, de 18.07.1944. Esse decreto, inclusive, foi mencionado na legislação que criou o Serviço Social na previdência, conforme já foi mencionado. Caberia, assim, a cada instituição previdenciária responder a essa demanda, a partir do devido auxílio aos seus respectivos segurados no acesso às Carteiras Profissionais, conforme previsto no Art. 7º do referido Decreto. Nesse caso, os assistentes sociais foram os profissionais melhor identificados para responder a essa demanda institucional junto às massas trabalhadoras nas instituições de previdência. Tal característica correspondia às determinações sócio-históricas que as instituições do capital, sejam nas empresas privadas sejam nos órgãos do Estado, sempre demandaram ao Serviço Social, como salienta Mota (1998),*

a requisição do assistente social responde à necessidade de se entregar a um técnico a administração racional e científica dos serviços sociais geridos

---

<sup>61</sup> Aqui se recorda também a criação do Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência (SAMDU), por meio da Portaria nº 58, de 22 de setembro de 1944, bem como do serviço de Reabilitação Profissional, instituído por meio do Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944.

pela empresa. É evidente que a racionalidade se prende tanto ao caráter de eficiência da administração de benefícios materiais como ao caráter educativo dessa administração, instituindo nas orientações de condutas desviantes do empregado e sua família (MOTA, 1998 pp. 16-17).

Assim, os assistentes sociais na previdência já se inseriam nas estruturas previdenciárias com uma missão bem definida e dentro das contradições próprias do trabalho profissional e das mediações entre os interesses das classes fundamentais antagônicas: *trabalhar para derrubar ou reduzir as barreiras burocráticas que dificultavam e/ou impediam o acesso dos trabalhadores aos seus direitos no âmbito da previdência social, ao mesmo tempo que contribuiriam para estabelecer novas formas e mecanismos de controle da força de trabalho*. Nesse aspecto, o trabalho realizado pelos assistentes sociais, a partir do Serviço Social na previdência, guarda direta relação com o que analisam Iamamoto e Carvalho (2004). Segundo esses autores, o trabalho realizado pelos assistentes sociais

[...] Responde tanto a demandas do capital como do trabalho e só pode fortalecer um ou outro polo pela mediação de seu oposto. Participa tanto dos mecanismos de dominação e exploração como, ao mesmo tempo e pela mesma atividade, da resposta às necessidades de sobrevivência da classe trabalhadora e da reprodução do antagonismo nesses interesses sociais, reforçando as contradições que constituem o móvel básico da história (IAMAMOTO e CARVALHO, 2004, p. 75).

No entanto, essa função para o Serviço Social, dentro das estruturas burocráticas dos órgãos de previdência e no processo de viabilização de direitos, estaria diretamente condicionada às correlações de forças, à solidez da formação profissional, à orientação política dos assistentes sociais, bem como às condições objetivas e materiais do trabalho que esses profissionais possuíam em cada órgão previdenciário.

A *segunda função* de legitimação do Serviço Social nas instituições de previdência possuía uma *natureza político-ideológica*. Cumpriria aos assistentes sociais a tarefa de auxiliar na organização e controle da força de trabalho, atuando a partir de técnicas guiadas pela perspectiva do “ajustamento” das condutas dos segurados às normas e demais determinações geradas pelos órgãos previdenciários, adequando-os, moldando-os a quaisquer mudanças e cuidando para que não houvesse maiores resistências a elas. Essa última função expunha uma das contradições históricas da profissão, ou seja, a de ser a força de trabalho do assistente social contratada por interesse político-econômico de uma classe

social para atender às demandas e necessidades de reprodução social de outra. Ao mesmo tempo em que se aumentava a legitimidade profissional dos assistentes sociais junto ao Estado, em sua atuação nas instituições previdenciárias, no período monopolista, de forma inversa e proporcionalmente, aumentava-se também, em certa medida, a desconfiança por parte dos segurados em relação ao trabalho desenvolvido pelo Serviço Social, algo que marcou o início da própria profissão no Brasil, conforme sinalizam alguns autores.

*Para a classe trabalhadora, a prática do Serviço Social significava imposição, dirigida a situações particulares e divorciada dos reais interesses do proletariado; para os “agentes críticos”, inúmeros eram os questionamentos que se colocavam quanto à legitimidade de uma prática que, aprisionada pela tecnocracia, deixava de pulsar com o movimento social e histórico, esvaziando-se politicamente e perdendo a possibilidade de responder aos desafios colocados pela realidade (MARTINELLI, 2003, p. 143, grifo nosso).*

*Se as Leis Sociais são, em última instância, resultantes da pressão do proletariado pelo reconhecimento de sua cidadania social, o Serviço Social se origina de uma demanda diametralmente oposta. Sua legitimação diz respeito apenas a grupos e frações restritos das classes dominantes em sua origem e, logo em seguida, ao conjunto das classes dominantes. Sua especificidade maior está, pois, na ausência quase total de uma demanda a partir das classes e grupos a que se destina prioritariamente. Caracterizar-se-á, assim, como uma imposição (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 127, grifo nosso).*

Esse comportamento por parte de alguns trabalhadores, e que revelava certa “desconfiança”, desconforto e resistência em relação a atuação do Serviço Social frente a suas demandas, também foi observado dentro da política de previdência social, conforme exposto por Bugalho (1977, p. 33, grifo nosso), ao analisar como se dava o processo de trabalho dos assistentes sociais no então INPS.

*Nos últimos anos, tem havido a preocupação com o problema de alcançar os clientes que não veem necessidade do Serviço Social de Caso ou são negativos em relação a ele. Assim, no relacionamento inicial, há necessidade do assistente social demonstrar, de forma concreta, que pode ajudar e que continuará a fazê-lo, até que sua credibilidade seja estabelecida.*

Infere-se em Mota (1998), por exemplo, que esse estranhamento, essa posição de desconfiança dos trabalhadores em relação ao trabalho do assistente social e do papel do Serviço Social nas instituições capitalistas era, na verdade, resultado de um processo de desenvolvimento crítico dos trabalhadores acerca da

compreensão de como esses serviços lhes chegavam e com que objetivos eram prestados. Assim, como analisa a referida autora,

Tais condições estão presentes na prática cotidiana quando, apesar de o Serviço Social ser requisitado diretamente pela empresa para atuar junto ao trabalhador, não se nega que este participe do processo. E isso ocorre não apenas porque ele é usuário dos serviços, mas porque, sendo tais serviços criados para atender a situações reais, mesmo sob vigilância do capital, elas também são problematizadas pelo trabalhador (MOTA, 1998, p. 29).

Isso também deriva do próprio significado que possuem os “serviços sociais”, sua natureza, seus objetivos. Esses serviços são resultado de parte da mais-valia, do trabalho coletivo excedente da classe trabalhadora e que passa a ser particularmente apropriado pelos capitalistas e pelo Estado, retornando aos trabalhadores em forma de serviços, por meio das estruturas burocráticas do Estado, buscando, não raras vezes, conter e controlar os conflitos de classe dentro da via institucional. Observa-se também nesse período a existência de uma forte política de propaganda ideológica para estabelecer o convencimento da classe trabalhadora em aceitar a intervenção dos assistentes sociais, dissuadindo qualquer ato de resistência à ação desses profissionais junto aos trabalhadores e suas famílias, seja no espaço de trabalho seja em suas próprias casas, como fica demonstrado na Figura 2.

Como verificado, o objetivo das instituições empregadoras era criar uma empatia dos trabalhadores em relação aos assistentes sociais, por meio de uma “face humana”, visando quebrar as resistências iniciais para que estes profissionais pudessem estabelecer a sua intervenção junto aos trabalhadores e suas famílias, inclusive no ambiente doméstico, algo, inclusive, já expresso na Exposição de Motivos nº 99 – CNT/1944. No entanto, por traz do discurso humanista, da cordialidade e amizade que, ideologicamente, pretendia-se criar, a intervenção institucional, para além do chão da fábrica, sempre camuflou outros interesses, como analisa Faleiros (2007), ao afirmar que “A face humanista esconde também o uso da violência, pela busca do convencimento, da aceitação, numa série de mediações organizadas para convencer, moldar, educar a compreensão e a vontade das classes dominadas” (FALEIROS, 2007, p. 32).

Figura 2 – Intervenção do Serviço Social no Brasil junto ao ambiente doméstico dos trabalhadores durante as décadas de 1940-1950.



Fonte: Brandão (1997, p. 41).

A intervenção no ambiente doméstico dos trabalhadores, tanto por parte do Estado quanto pelas empresas, não é algo novo. O sistema capitalista sempre

prescindiu de informações dos hábitos cotidianos da classe trabalhadora no sentido de compreendê-los e alterá-los a seu favor, inclusive na formulação de suas políticas sociais. Assim, como salienta Faleiros (2000, p. 155), “o controle destas políticas fica na mão dos patrões que buscam formas de intervir até na vida doméstica dos trabalhadores com os serviços profissionais”.

Nesse caso, a participação dos assistentes sociais constituiu-se em algo estratégico e de bastante relevância. Harvey (2014, p. 122), por exemplo, identificou, no ano de 1916, uma ação realizada por Henry Ford junto aos trabalhadores de suas fábricas, ao enviar um “exército” de assistentes sociais às suas casas para verificar os comportamentos não apenas no campo “moral”, mas também, seus hábitos de consumo, buscando, com isso, criar um “novo homem” para uma nova fase de desenvolvimento do modo de produção capitalista. Não raras vezes, essa também foi a tônica planejada para a atuação dos assistentes sociais na previdência social brasileira. Era o que se esperava, por exemplo, da atuação do Serviço Social, em suas “verificações” domiciliares, conforme conteúdo da Exposição de Motivos nº 99 – CNT/1944,

4 – Aparentemente, a prestação da assistência para a obtenção de documentos de inscrição nada tem de especializado. Na prática, entretanto, é uma atividade que põe os segurados em íntimo contacto com os encarregados do serviço, em razão da sua geral ignorância em relação ao mecanismo da concessão de benefícios, aliada à confusão que normalmente existe em relação aos documentos de habilitação. *Frequentemente, será necessária mesmo uma verificação domiciliar que possibilite seguro esclarecimento do caso* (BITTENCOURT, 1980, p. 129, grifo nosso).

A referida “verificação domiciliar”, de caráter fiscalizatório, como exposto, tinha a nítida intenção de certificar que as informações declaradas pelos segurados da previdência fossem verdadeiras, o que, pelo referido documento, seria possível comprovar, a partir de uma busca domiciliar, no convívio familiar dos segurados. Além disso, duvidava-se frequentemente que a massa “ignorante” do proletariado, à época, tivesse a capacidade mínima de compreender as regras, a estrutura burocrática dos órgãos previdenciários, as exigências de comprovações documentais etc. Neste caso, o auxílio prévio, feito na própria casa dos segurados e, antes mesmo de buscarem os órgãos de previdência, poderia ser uma forma mais eficiente de agilizar os processos de habilitação inicial de benefícios nos IAPs e CAPs.

Curiosamente, a questão da moradia possui uma estreita relação com o surgimento do Serviço Social na política de previdência brasileira. Embora, historicamente, o Serviço Social tenha estabelecido nessa política um maior vínculo com as áreas médica e de benefícios, a primeira experiência profissional registrada, e que serviu de base para a legitimação do trabalho do assistente social na previdência social e a posterior implantação do Serviço Social nesta política, foi na área da *habitação*<sup>62</sup>.

Inicialmente, uma das “tarefas” do Serviço Social em sua intervenção cotidiana junto ao proletariado, no âmbito de suas moradias, era o de controle, o ajustamento social dos segurados às regras impostas pela instituição previdenciária, auxiliando-os em seus direitos e necessidades, mas, sobretudo, lembrando-os de suas obrigações. É o que registram Iamamoto e Carvalho (2004, p. 297, grifo nosso), quando analisam que “A atuação do Serviço Social nos conjuntos habitacionais é relacionada à defesa daquele patrimônio e ao aconselhamento dos orçamentos domésticos *para que não falhem o pagamento das prestações*”.

Esta identificação institucional dos assistentes sociais, enquanto profissionais ideais para atuar junto ao proletariado vinculado à previdência, surgiu, então, a partir de uma pesquisa que envolvia trabalhadores que viviam nos conjuntos habitacionais financiados pela previdência social. A experiência pioneira foi desenvolvida em 1943, no âmbito do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciários (IAPC)

---

<sup>62</sup> Importante salientar que se tratava de um “programa habitacional”, surgido no âmbito da previdência social, no período de 1930-45, e que, em parte, contrariava a tendência restritiva de concessão de benefícios e serviços do período. Todavia, Oliveira e Teixeira (1985) chamam atenção para o fato de que “o programa habitacional da Previdência não se constituiu, em sua origem, como um serviço e sim como *uma aplicação de capital por parte destas instituições*” (OLIVEIRA TEIXEIRA, 1985, p. 89, grifo nosso). Eram os famosos “conjuntos habitacionais dos IAPs” e que tiveram importante impacto em muitas cidades brasileiras à época. Relembrem os autores que as CAPs, a partir de um decreto de 1931 e, em seguida, todos os IAPs, passaram a criar seus próprios programas habitacionais destinados a construção de casas para “venda” ou de “empréstimos” para que os segurados pudessem comprar ou construir as suas casas próprias. Os autores registram ainda que “Ao contrário do plano ordinário de benefícios e serviços, a adesão a esses programas era voluntária e o pagamento das unidades habitacionais ou dos empréstimos nada tinha a ver com as contribuições regulares e compulsórias dos segurados. Constitui-se, assim, o programa habitacional, como algo paralelo ao sistema do seguro social” (Ibidem). Nesse caso, o programa habitacional não era mais do que uma “aplicação financeira” que, embora tivesse um caráter “social”, era altamente rentável, lucrativo, servindo aos interesses da acumulação capitalista dos fundos de capitalização de recursos da previdência social. Sobre a atuação do Serviço Social nesse programa habitacional, Silva (2003, p. 100), ao mencionar as experiências desenvolvidas especificamente no estado de Pernambuco, registra que ao Serviço Social coube a realização da “seleção sócio-econômica de moradores para os conjuntos habitacionais dos associados dos IAP’s dos Bancários e comerciários”.

do Rio de Janeiro<sup>63</sup>. Tratou-se de uma pesquisa, e que somente foi publicada em março de 1945, na então “Revista Serviço Social”, organizada pelo CEAS. Intitulada de “A Previdência num Inquérito Social Realizado no Distrito Federal”, a referida pesquisa foi coordenada pelo servidor do IAPC-RJ e assistente social, Luis Carlos Mancini (1917-2011), tendo a participação de outras quatro assistentes sociais: Hautil Prado, Iolanda Maciel, Ivone Cinelli e Júlia Maria Nin Ferreira<sup>64</sup>. Estas últimas participaram da aplicação de questionários junto aos empregados e empregadores do comércio, vinculados ao IAPC, em seus respectivos locais de trabalho. A referida pesquisa foi realizada com 1.501 trabalhadores e 500 empregadores, de 70 empresas comerciais diferentes, tendo como algumas de suas finalidades:

- a) conhecer o padrão de vida comerciário: sua situação familiar, profissional, mental, social e, de certo modo, alimentar;
- b) despertar o senso de responsabilidade do patronato;
- c) descortinar-nos o regime de trabalho e a organização social das casas comerciais;
- d) permitir a classificação dos bairros da cidade segundo o padrão de vida e a concentração comercial verificadas nos mesmos, possibilitando o estudo de seus fatores influenciadores e iniciativas que correspondem às reais exigências sociais;
- e) identificar a classe escolhida com a atividade do I. A. P. C.;
- f) consultar a opinião pública quanto à obra que o – Instituto vem realizando (MANCINI, 1945, pp. 8-9).

Na pesquisa, à época de sua realização, apontava-se para perfis existentes tanto entre os trabalhadores (comerciários) quanto entre seus patrões (comerciantes). Entre os comerciários, observava-se uma condição de dificuldades múltiplas de manutenção de suas próprias sobrevivências e de suas famílias, as

---

<sup>63</sup> Há, no entanto, alguns trabalhos que indicam caminho distinto em relação à determinação histórica da primeira experiência de Serviço Social desenvolvida na previdência, antes mesmo da criação oficial desse serviço. Tratam-se dos trabalhos realizados por Bittencourt (1980) e Martinelli, Baptista e Fuhrmann (1983). Segundo Bittencourt (1980), a primeira experiência de Serviço Social na previdência teria se dado com a assistente social *Zeny Miranda*, em 1941, a partir do trabalho realizado em um conjunto habitacional do Realengo (RJ). A autora menciona ainda que esse trabalho “não teve prosseguimento” (BITTENCOURT, 1980, p. 63). Já em Martinelli, Baptista e Fuhrmann (1983), encontra-se a informação de que um Trabalho de Conclusão de Curso, realizado pela assistente social *Léia Guimarães Cardoso*, que não pertencia aos quadros da previdência, e sem data de defesa definida pelos autores, teria sido responsável por apontar “a necessidade do Serviço Social na previdência” (IBIDEM, p. 66). Todavia, a ausência de maiores detalhes e registros documentais sobre esses trabalhos dificulta a apreensão destas como sendo as primeiras experiências, ou seja, o embrião da implantação do Serviço Social na previdência do Brasil.

<sup>64</sup> Hautil Prado e Iolanda Maciel são, inclusive, duas das pioneiras não apenas do Serviço Social na política de previdência, mas também, do Serviço Social brasileiro, fazendo parte da primeira turma de assistentes sociais formadas no país, iniciada na antiga Escola de Serviço Social de São Paulo, em 1936 e concluída dois anos depois, em 1938. Elas podem ser identificadas, inclusive, na foto icônica da primeira turma de Serviço Social do Brasil, eternizada na capa do livro “Relações Sociais e Serviço Social no Brasil”, de Iamamoto e Carvalho (2004).

quais, muitas vezes, não eram tangíveis em seu local de trabalho, onde o medo, o receio de apresentar o seu conjunto de carências, pudesse vir a incomodar os patrões, sendo necessário, para driblar o olhar vigilante dos burgueses, a utilização das visitas domiciliares, conforme apontado na pesquisa.

O comerciário é indivíduo cheio de suscetibilidade, atormentado muitas vezes, pela preocupação de simular sua real situação ou pelo menos em atenuar o antagonismo entre o aspecto que tem ou deve ter e as condições sociais a que está reduzido. Todo inquérito comerciário, portanto, mais que o de qualquer outra categoria profissional, precisa contar com essa margem de imaginação que só a pesquisa familiar elucida (MANCINI, 1945, pp. 8-9).

Do outro lado, os patrões também apresentaram diferenças em seus perfis e em suas posições acerca da intervenção estatal no âmbito da política de proteção social ao trabalho, bem como, à iniciativa de se realizar essa pesquisa (“inquérito”). Foram encontrados quatro perfis de empregadores e, nesse aspecto, o estudo foi bastante revelador: Segundo o levantamento, apenas 5% dos patrões “manifestaram grande interesse pelo inquérito”, sendo esses “de espírito social mais aprimorado, estudiosos de coisas sociais, amigos de seus empregados, campo excelente de iniciativas sociais e inteligente cooperação”. Todavia, residia entre o universo de patrões pesquisados uma maioria composta por “indiferentes” à realização do inquérito proposto pelo IAPC (25% deles) e, fundamentalmente, uma maioria “negativista” (50% dos patrões) em relação a esse mesmo inquérito. Entre os chamados “indiferentes”, havia certas características que os homogeneizavam: “São os frios, mal têm tempo de cuidar dos seus negócios, impermeáveis às negociações sociais, negociastas, indiferentes”. Já os “negativistas”, maioria considerável entre os patrões inquiridos, eram os “experimentados”. Para eles “De nada adiantava o inquérito”, ou ainda, prevalecia a ideia de que “O inquérito concorrerá para onerar ainda mais o capital”, e que, no IAPC, “Tudo está desorganizado”, e que “A fiscalização nos aborrece 2 a 3 vezes por dia”. Observou-se ainda que “Um deles só permitiria o inquérito ‘se fosse obrigado por lei’”. Ressalta-se ainda a existência de um quarto tipo de patrão, ocupando o universo de 20% dos que foram inquiridos. Tratavam-se dos “que criticam mas desejam colaborar”. Entre esses, observa-se algumas características raras nos homens de negócios. Eram mais solidários com seus empregados que, por não conseguirem os benefícios no IAPC, em razão da demora na concessão desses últimos, chegavam a adiantar o valor dos benefícios

aos empregados até que o instituto os pagasse. Também eram os perceptivelmente mais críticos, estabelecendo questionamentos do tipo: “Se o I.A.P.C. foi constituído em benefício dos que para ele contribuem com sacrifício, porque tanta demora e desconfiança na concessão daquilo que é devido por lei ao contribuinte?” (MANCINI, 1945, p. 13).

Assim, a pesquisa coordenada por Mancini, bem como ele próprio, adquiriu grande destaque para o governo e para o próprio IAPC, tendo decisiva participação na criação do Serviço Social na previdência brasileira e contribuído para o desenvolvimento e valorização da profissão no país, como destaca Vieira (1980, p. 143, grifo da autora),

Na mesma época, surge o Serviço Social junto à Previdência Social, com a organização da Divisão de Serviço Social, no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários – I.A.P.C. – cujo primeiro chefe foi o assistente social Luiz Carlos Mancini. O emprego de assistentes sociais, por uma grande entidade, teve muita influência através dos anos sobre a evolução do Serviço Social e na melhoria do *status* da profissão.

Considerado um dos pioneiros do Serviço Social na previdência e no Brasil, Mancini se formou na segunda turma de Serviço Social do país – a primeira turma mista, composta por homens e mulheres – entrando na antiga Escola de Serviço Social de São Paulo, no ano de 1938, aos 21 anos de idade e concluindo o seu curso dois anos depois, em 1940. Em seguida, Mancini foi contratado, em 1941, para organizar a área social do IAPC, no Rio de Janeiro, onde, por meio da Portaria nº 4.305, de agosto de 1942, foi oficialmente nomeado para chefiar a recém-criada Seção de Estudos e Assistência Social do Distrito Federal, à época, sediado no estado do Rio de Janeiro (BITTENCOURT, 1980, p. 63). Esse trabalho, assim, pode ser considerado como “o embrião” do surgimento do Serviço Social na política de previdência brasileira, sua experiência inspiradora. Contudo, não necessariamente deva ser considerada a sua criação oficial, haja vista ter se constituído em uma experiência isolada do IAPC do Rio de Janeiro e que não se generalizou de imediato entre as instituições de previdência, embora tenha sido crucial para demonstrar a importância do Serviço Social nesta política.

Os resultados dessa pesquisa geraram, assim, as bases fundamentais para a constituição do campo de atuação profissional dos assistentes sociais e da intenção do Estado brasileiro de estabelecer um processo inicial de humanização da estrutura

fria e burocrática dos órgãos previdenciários, por meio do conhecimento prévio e profundo do público usuário, de suas particularidades e necessidades, visando, com isso, aproximar essas instituições da massa proletária nacional, ao mesmo tempo em que fortalecia o seu controle. Esse era, inclusive, um dos objetivos do governo à época e que, ao que demonstram os desdobramentos da pesquisa, passou a interessar bastante às gestões dos órgãos previdenciários a participação desses técnicos especializados no corpo de seus quadros funcionais. Sobre a importância do trabalho coordenado por Mancini, em 1943, recordam-se os registros feitos a partir da exposição de motivos nº 99/1944:

É de se assinalar, aliás, que, dentre os institutos de aposentadorias e pensões, um, – o dos comerciários –, se apresenta como pioneiro desta realização. Já tendo, há algum tempo, em funcionamento, uma secção de serviço social, cujos frutos, embora ainda limitados, pelo caráter experimental da iniciativa, se apresentam grandemente promissores e contribuíram acentuadamente para nos animar, ao enquadramento do problema, a fim de buscar lhe solução adequada, que beneficie a todos os segurados da previdência brasileira (BITTENCOURT, 1980, p 132-133).

Após a autorização oficial para a criação do Serviço Social em todos os órgãos de previdência do Brasil, dentro de suas possibilidades e realidades particulares, por meio da Portaria nº 52/CNT, de 06 de setembro de 1944, cada instituto, aos poucos, foi criando as suas próprias regulamentações internas de institucionalização do Serviço Social, conforme demonstrado no Quadro 3 a seguir:

Quadro 3 – Relação das primeiras legislações e anos de criação do Serviço Social nos IAPs			
Instituto	Ato	Nº	Ano
IAPC	Portaria	2.305	1944
IAPFESP	Portaria	7	1944
IAPI	Portaria	689	1945
IAPM	Portaria	***	1946
IAPETEC	Decreto	22.362	1946
IAPB	Portaria	373	1951

Fonte: Elaboração própria do autor com base em Bittencourt (1980, p. 64).

Desta forma, como analisam Iamamoto e Carvalho (2004),

A implantação do Serviço Social dentro da Previdência estará subordinada à organização desses serviços assistenciais – que ocorre de forma desigual entre os diversos Institutos e Caixas – consolidando-se à medida que estes serviços se estendem e adensam. Inicia-se nos conjuntos habitacionais; estende-se para os setores de atenção médica e, só posteriormente,

incorpora-se aos diversos departamentos e à concessão dos benefícios considerados fundamentais” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 299)

O primeiro órgão previdenciário a criar o Serviço Social, desta forma, foi o instituto dos comerciários (IAPC), algo confirmado por Paranaguá que, inclusive, compara e estabelece críticas às relações de trabalho profissional estabelecidas no IAPI, tidas como muito rígidas e subalternizadas a outra categoria profissional,

[...] os assistentes sociais que foram realmente pioneiros na *Previdência Social no Brasil* foram os do IAPC e os do IAPB porque os assistentes sociais do IAPI, que eram muito bons, não tinham expressão junto à chefia que eram muito tecnocratas, burocratas e administrativas. O IAPI não se voltou para a clientela, tinham assistência patronal e estavam ligados à divisão de assistência médica, mas em um papel secundário, *quase que secretário do médico*. Enquanto que no IAPC nós trabalhávamos em equipe, juntos (MARTINELLI; BAPTISTA; FUHRMANN, 1983, p. 72, grifo nosso).

A criação do Serviço Social nesse instituto deveu-se a, pelo menos, dois motivos: primeiro, pelo pioneirismo desse IAP em buscar conhecer o seu público usuário, por meio da pesquisa coordenada por Mancini, o que já colocou esse instituto à frente dos demais, favorecendo a instalação desse serviço e servindo de modelo para os outros IAPs; segundo, porque o IAPC possuía, à época, um dos maiores contingentes de trabalhadores segurados à previdência social, entre as décadas de 1950 e 1960, ficando atrás somente da categoria dos industriários, como demonstra o Quadro 4.

Quadro 4 – Total de trabalhadores segurados por IAP (1950-1960)				
IAP	Ano	%	Ano	%
	1950		1960	
<b>Indústria</b>	1.478.493	44,4	2.109.064	40,0
<b>Comércio</b>	863.855	26,0	1.659.401	31,0
<b>Serviço Público e Ferroviários</b>	449.008	13,5	575.908	11,0
<b>Transportes e Cargas</b>	383.158	11,5	577.968	11,0
<b>Marítimos</b>	85.543	2,5	217.807	4,0
<b>Bancos</b>	71.010	2,1	153.522	3,0
<b>Total</b>	<b>3.331.067</b>	<b>100%</b>	<b>5.293.670</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria do autor com base em Malloy (1986, p. 107).

Tanto o IAPC quanto o IAPI eram os institutos que possuíam o maior caráter “contencionista” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985), com menor oferta de serviços e benefícios destinados a seus segurados, os quais, embora numerosos, possuíam

uma baixa capacidade de organização política e menor poder aquisitivo, em função dos mais baixos salários recebidos, em comparação às demais categorias. Contudo, o potencial numérico destas duas categorias, em relação às demais, bem como a iminência de um processo de descontentamento e contestações mais gerais, representava certo perigo para a reprodução ampliada da acumulação capitalista no país. Por mais que tivessem o menor nível de organização para pressionar patrões e Estado por melhores condições salariais e de benefícios semelhantes aos existentes nos demais IAPs, a exploração de suas forças de trabalho também possuía limites. Era necessário ter maior controle sobre estas categorias profissionais, aliado a um processo preventivo de concessões que pudesse aliviar as tensões sociais. Eis mais um dos motivos que levaram o IAPC a ser o pioneiro na criação do Serviço Social.

Há, no próprio processo histórico de criação do Serviço Social na previdência brasileira, uma particularidade interessante: o fato de os primeiros assistentes sociais que passaram a trabalhar nas instituições previdenciárias terem-nas adentrado não enquanto assistentes sociais – já que ainda não havia Serviço Social nas Caixas e Institutos à época – mas sim, enquanto servidores públicos, em cargos administrativos diversos, a exemplo de datilógrafos, secretárias, escriturários, auxiliares administrativos etc. Esses servidores, levando-se em consideração seus perfis pessoais e interesses profissionais, passaram a ser sondados para possível aproveitamento dentro do novo serviço que estava surgindo, sendo, assim, encaminhados para a realização de cursos intensivos de Serviço Social, com, no máximo, dois anos. Dessa forma, a maioria desses profissionais já fazia parte dos quadros funcionais dos órgãos de previdência no Brasil, antes mesmo de haver o Serviço Social e o corpo técnico de assistentes sociais.

Sobre esse processo histórico, Silva (2008) chegou a levantar uma hipótese instigante, que afirmou não poder comprovar naquele momento, em razão dos limites de seu trabalho. Segundo o autor, em sua “suposição” de nota de rodapé, o fato da maioria dos assistentes sociais, no momento inicial de implantação do Serviço Social na previdência ter sido antes servidor dos órgãos de previdência em cargos administrativos diversos, não teria favorecido uma cultura própria do Serviço Social, bem como desta categoria profissional, mas sim, teria ocasionado uma reprodução, uma continuidade das práticas institucionais, “o desenvolvimento de uma cultura *endogenista*, funcional à burocracia previdenciária” (SILVA, 2008, p. 20).

É realmente difícil a comprovação desta hipótese, tendo em vista que, naquele primeiro momento, não havia uma uniformidade do trabalho profissional dos assistentes sociais nessa política social e que possibilitasse uma direção coletiva das ações do Serviço Social na previdência. Isso decorre do fato de que, no momento inicial de sua implantação, cada órgão de previdência possuía autonomia em sua gestão, o que levava a práticas profissionais próprias em cada instituto, conforme a cultura institucional que cada um desses órgãos mantinha, suas formas de gestão, as categorias profissionais que atendiam, as correlações de força que estabeleciam, os benefícios e demais serviços que administravam, conforme analisam Iamamoto e Carvalho (2004),

Dependerá, em parte, para sua **[Serviço Social na previdência]** implantação, das características da burocracia de cada organismo e do campo e espaço que os assistentes sociais serão capazes de abrir e ocupar (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 293, grifo nosso).

Assim, seria necessária a realização de pesquisas que envolvessem cada um desses Institutos e Caixas, no sentido de recuperar e compreender melhor os processos de trabalho dos assistentes sociais na previdência. Estas pesquisas deveriam identificar práticas profissionais funcionais, ou seja, alinhadas à cultura burocrática e restritiva de direitos das instituições previdenciárias ou, em sua contracorrente, apresentar aquelas experiências que rompiam com a cultura institucional, expondo propostas inovadoras e que fossem de encontro às estruturas autoritárias e de controle da força de trabalho. A realidade fragmentária a que estavam sujeitas as ações profissionais do Serviço Social na previdência só seria alterada a partir dos anos 1960, quando os institutos passaram a ser unificados, criando, assim, um único instituto: o INPS.

Nesse caso, apesar de não terem sido encontrados registros históricos mais concretos, a exemplo de documentos, pesquisas, relatórios de trabalho e de gestão, bem como demais fontes de informação que pudessem apresentar as experiências profissionais de trabalho realizadas em cada CAP e IAP durante a implantação do Serviço Social na previdência, é possível afirmar, por meio do trabalho desenvolvido por Mancini (1945), que o Serviço Social na previdência já surgiu nesta política tendo, ao menos, a partir da pesquisa que inspira a sua criação, um horizonte de preocupações com a condição material de vida do operariado urbano, sobretudo,

dos comerciários. Há, então, o estabelecimento de um forte antagonismo entre “Estado” (IAPC) e “mercado” (comércio, empresários do comércio), no qual, em uma tendência maniqueísta, de um lado, aparecia o IAPC, como a figura de um redentor, preocupado e comprometido com o bem-estar social dos comerciários e, do outro lado, aparecia a maior parte dos patrões, preocupada apenas com os lucros, com a ampliação do seu capital e insensível à reprodução social da pobreza que atingia a massa proletária de assalariados do comércio. Sobre as intenções do inquérito, Mancini (1945) revela que

Ele se ufana, sim, de haver colhido, com honestidade, instantâneos sociais da vida da vida comerciária revelando a fisionomia do ambiente atingido e cooperando para realçar o realismo das iniciativas do IAPC em proveito de seus segurados, dando a estes, ao mesmo tempo, ideia mais justa do seu Instituto e a impressão de que alguém se interessa por seus problemas privados (MANCINI, 1945, p. 74).

Entre os vários “casos sociais” relatados na pesquisa, Mancini (1945) já advertia, antes mesmo de apresentá-los, o cenário que seria revelado naquelas páginas seguintes:

O fim não é impressionar. Menos ainda escandalizar. É antes, ilustrar, em flagrantes, a fisionomia social da amostra observada, dando aos números vivacidade e devassando os problemas sociais, econômicos, físicos e profissionais que ebulem sob a tranquila e fria face do comércio elegante (MANCINI, 1945, p. 64).

Embora, em alguns momentos, tenha feito uso de alguns termos de caráter moralizante (“malandragem”, “fraco”, “desajuste social”, entre outros) e, por vezes, reforçado a lógica do ajustamento da força de trabalho, com incentivo à adaptação dos trabalhadores às regras e objetivos institucionais do IAPC – algo próprio e historicamente situado no Serviço Social brasileiro à época, ainda fortemente influenciado pela doutrina católica e eivado de características conservadoras – o “inquérito” coordenado por Mancini (1945) expôs situações variadas do drama cotidiano vivido pelos comerciários. A penúria, as múltiplas dificuldades, os sofrimentos e formas de sobrevivência individuais e coletivas desses trabalhadores, bem como, seus baixos salários<sup>65</sup>, o desemprego, as precárias condições de

---

<sup>65</sup> Identifica-se no inquérito de Mancini (1945) que grande parte dos trabalhadores pesquisados, principalmente em relação às trabalhadoras, ganhavam baixíssimos salários mensais, muitos recebendo cerca de Cr.\$ 150,00, Cr.\$ 180,00, Cr.\$ 240,00, Cr.\$ 300,00. Vale registrar que, à época

moradia, alimentação e as adversas realidades familiares (famílias numerosas, adoecimentos, orfandade, separações e abandonos etc.) foram algumas destas situações registradas. O inquérito, inclusive, estabeleceu certo nível de “denúncia”<sup>66</sup> acerca das formas de exploração da força de trabalho encontradas nesses “casos sociais”, com nítida crítica à ganância e ao descompromisso dos patrões em relação ao bem-estar social e mental dos comerciários, bem como em relação às condições objetivas de trabalho desses últimos, conforme apontado por Mancini (1945),

Pouca preocupação em promover a alegria do trabalho. Proibição de se sentar durante o dia de serviço, generalizada. Salas de repouso deficientes. Nenhuma cogitação em conhecer a situação familiar e social do empregado [...] O vestuário estreito, paredes sujas, iluminação pobre, sem janela, com um filtro quebrado, inútil [...] Socialmente, todavia, há uma igualização por baixo. A mercadoria ainda preocupa mais que o homem. Os locais reservados ao empregado ficam sempre a dever aos destinados às coisas (MANCINI, 1945, pp. 73-74).

Em Marx (2004), por exemplo, encontra-se uma crítica a essa condição de ver e tratar o “homem” (humano genérico) trabalhador, assumida por grande parte dos capitalistas, a qual o coloca não apenas na condição de mercadoria, mas, ainda pior, coloca-o abaixo desta condição. Assim, como expressado por Marx (2004, p. 80, grifo do autor),

O trabalhador se torna tanto mais pobre quanto mais riqueza produz, quanto mais a sua produção aumenta em poder e extensão. O trabalhador se torna uma mercadoria tão mais barata quanto mais mercadorias cria. Com a *valorização* do mundo das coisas (*Sachenwelt*) aumenta em proporção direta a *desvalorização* do mundo dos homens (*Menschenwelt*).

Pensamento idêntico ao de Marx (2004) é o que encontramos na crítica que Engels (2010) faz à classe burguesa inglesa do século XIX, mas que, ao final, acaba sendo uma crítica feita a toda a classe burguesa no mundo. Em sua crítica, Engels (2010) registra o desprezo dos burgueses pelas condições de vida do proletariado,

---

desta pesquisa, já havia a determinação de um salário-mínimo no país, instituído através da Lei nº 185, de 14.01.1936 e que só foi de fato implementado a partir de sua regulamentação, por meio do Decreto-Lei nº 2.162, de 01.05.1940. Neste período, por exemplo, o salário-mínimo estava definido em Cr. \$ 350,00, conforme estabelecido pelo Decreto-Lei nº 5.977, de 10.11.1943, evidenciando que a classe patronal transformou as determinações legais a este respeito no Brasil em letra morta, sem efeito prático e sem cumprimento.

<sup>66</sup> O próprio termo é utilizado por Mancini (1945, p. 74) nas conclusões de seu trabalho, algo corajoso para a época e que já explica o nível de resistência e desconfiança por parte dos patrões em receber os assistentes sociais do IAPC em suas empresas, como se estes fossem “fiscais” e “denunciadores” das graves condições de vida e formas de exploração da força de trabalho a que os trabalhadores e trabalhadoras do comércio estavam submetidos à época.

apresentando o individualismo como uma de suas características e o culto ao dinheiro como a sua principal paixão.

Desconheço uma classe tão profundamente imoral, tão incuravelmente corrupta, tão incapaz de avançar para além do seu medular egoísmo como a burguesia inglesa – e penso aqui na burguesia propriamente dita, em particular a liberal, empenhada na revogação das leis sobre os cereais. Para ele, o mundo (inclusive ela mesma) só existe em função do dinheiro; sua vida se reduz a conseguir dinheiro; a única felicidade de que desfruta é ganhar dinheiro rapidamente e o único sofrimento que pode experimentar é perdê-lo. Essa avidez, essa sede de dinheiro impede a existência de quaisquer manifestações do espírito humano que não estejam maculadas por ela (ENGELS, 2010, p. 307).

Assim, ao analisar as particularidades do “inquérito” coordenado por Mancini (1945), e que contou com o apoio de outros assistentes sociais, estabeleceu-se aqui alguns elementos concretos que contribuem para pensar a provável hipótese levantada por Silva (2008). Se não há elementos suficientes para refutar a referida hipótese, haja vista que seria necessário um amplo e profundo levantamento acerca dos procedimentos de atuação profissional, com análise de conteúdo de pareceres e demais documentos produzidos e que expressassem o pensamento, bem como a posição técnica e política do conjunto desses profissionais em todos os Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões à época, também não é possível confirmá-la, tendo em vista que o “inquérito” desenvolvido pela equipe de assistentes sociais da previdência, de forma bastante avançada para a época, questiona as condições de trabalho e relações de exploração a que estava submetido o conjunto de trabalhadores do comércio no Rio de Janeiro, assim como a burocracia estatal para a concessão de benefícios aos segurados. Dessa forma, a posição adotada por Mancini (1945) e as demais pioneiras da previdência, afastam, por hora, a hipótese de adesão compulsória e hermética dos primeiros assistentes sociais à burocracia institucional dos órgãos previdenciários, quando esses, dentre outras questões, sugerem a necessidade de *“Simplificar os processos de habilitação aos beneficiários, eliminando ou renunciando a certos comprovantes com salutar prova de confiança na honestidade do segurado”* (MANCINI, 1945, p. 77, grifo do autor).

Foi precisamente para buscar corrigir essas formas de atendimento às demandas dos segurados e beneficiários da previdência, indicadas por Mancini (1945) que, a partir do segundo lustro dos anos 1940, houve uma maior atenção na

estruturação do Serviço Social na política de previdência brasileira, ainda que de forma muito lenta, como analisado por Iamamoto e Carvalho (2004, 298),

Até 1950 as seções de Serviço Social que são organizadas em diversos Institutos ou Caixas permanecem em geral ligadas à administração central dessas instituições, possuindo um âmbito de atuação extremamente reduzido. No IAPC, por exemplo, onde se cria a primeira seção de Serviço Social, sua atuação – além dos trabalhos de pesquisa – se limitará durante vários anos aos conjuntos habitacionais construídos pela instituição. No período de 1947-49 iniciam-se as atividades junto ao setor médico (hospitais e ambulatórios) e apenas em 1950, com a implantação da Seção de Informações e Orientações, passa a atingir os vários setores do instituto [...] No IAPI, até 1947 o Serviço Social se limitará a um conjunto residencial no Rio de Janeiro, e sua extensão aos demais departamentos da sede assim como as demais Delegacias Regionais ocorrerá apenas no início da década de 1950.

A ampliação do Serviço Social para a atuação nos setores de assistência médica, pessoal e de benefícios deu-se, primeiramente, no IAPC de São Paulo, tendo Rita Paranaguá como sua pioneira, responsável pelo desenvolvimento dos projetos na área, sendo o Serviço Social oficializado nesse estado “Em 13 de outubro de 1948” (MARTINELLI; BAPTISTA; FUHRMANN, 1983, p. 69). Esses autores também identificam avanços na estruturação do Serviço Social na previdência, a partir dos primeiros concursos. Segundo eles, “*Em 1949-1950 houve o primeiro concurso com vagas muito limitadas*” (IBIDEM, p. 69, grifo nosso).

Na direção de constituição do Serviço Social na previdência, observa-se o discurso proferido pelo então diretor geral do Departamento Nacional de Previdência Social (DNPS), Moacyr Veloso, feito na cidade de Belo Horizonte (MG), em 19 de julho de 1946, por ocasião da conclusão do primeiro curso intensivo de “Auxiliar Social”<sup>67</sup> para funcionários dos IAPs no Brasil. Nesse discurso encontram-se algumas das considerações de Veloso sobre a importância do novo serviço oferecido pelos órgãos previdenciários. Entre suas considerações, o diretor geral do DNPS, embora registrasse não intencionar “fazer críticas, nem atirar a quem quer que seja responsabilidades, nesse ou naquele setor” (BITTENCOURT, 1980, p. 139), chamava atenção, naquele momento, para o tecnicismo, o legalismo e parte

<sup>67</sup> O curso mencionado possuía caráter intensivo, aligeirado. Por isso mesmo, não conferia aos seus participantes a condição de “assistente social”, título esse que só era conferido aos participantes de curso regular oferecido já em caráter universitário, pelas Escolas de Serviço Social. Por isso, o título conferido aos concludentes dos cursos oferecidos pela previdência era o de “auxiliar social”, que lhes conferia noções de Serviço Social, mas que só poderia ser realizada junto aos assistentes sociais com formação em curso regular, de maneira complementar, como uma espécie de apoio técnico às atividades desses profissionais.

da estrutura burocrática que estavam presentes nos órgãos previdenciários, considerando que estas características não contribuíam para que a previdência se aproximasse mais da massa trabalhadora em suas particularidades e reais necessidades cotidianas. Nesse aspecto, para superar tais entraves, Veloso indicava o potencial do trabalho do Serviço Social nos órgãos da previdência. Em seu discurso, em um tom nitidamente messiânico<sup>68</sup> e que demonstrava sua fé inabalável nesse serviço, Veloso apresentava como sua convicção pessoal a ideia de que residiria “no ‘serviço social’ a garantia de futuro da previdência social entre nós” (IBIDEM). A “justiça social”, a “valorização do homem” (humanismo), a “caridade”, em um verdadeiro “apostolado social” e suas demais aspirações, fundadas e renovadas a partir da encíclica papal “Quadragesimo Anno”, eram alguns dos traços peculiares que se esperava garantir na ação profissional dos assistentes sociais, os quais deveriam levar adiante a importante missão de materializar esta proposta para o Serviço Social nos órgãos previdenciários<sup>69</sup>.

Conforme esperado, influenciado pela doutrina católica, o discurso de Veloso, que apresentava algumas críticas – ainda que suaves – aos aspectos liberais do Estado e da sociedade burguesa no Brasil, pregando maior caridade e atenção por parte do governo e dos patrões às necessidades da massa proletária nacional, também não poupou as aspirações alternativas do comunismo e do socialismo, mesmo sem citá-los nominalmente, como se pode analisar no trecho abaixo:

Somente uma atividade social bem orientada – eu diria mesmo tecnicamente orientada, como é a dos ambientados com o “serviço social” – e baseada unicamente em propósitos sadios, honestos, desinteressados,

---

<sup>68</sup> Para uma importante análise do pensamento messiânico, particularmente na prática profissional do assistente social, sob a perspectiva crítica, recomenda-se a contribuição de Iamamoto (2004b).

<sup>69</sup> O discurso de Veloso não era despropositado. Ele mantinha um caráter programático com as discussões e deliberações que haviam sido realizadas no ano anterior, por ocasião do I Congresso Pan-Americano de Serviço Social, sediado em Santiago (Chile), em 09 de setembro de 1945, no qual Veloso havia participado como membro da delegação brasileira, composta oficialmente por seis representantes, como registam Iamamoto e Carvalho (2004, p. 328). Este evento, como relembra Vieira (1980, p. 143), havia sido “a primeira oportunidade de aproximação dos assistentes sociais do continente” latino-americano tendo importante repercussão posteriormente no Brasil, na busca por um maior caráter científico e técnico do trabalho destes profissionais. Por ocasião deste mesmo evento, que teve como preocupação central a discussão sobre as Escolas e o ensino de Serviço Social, também houve importante influência para a criação de duas entidades da área no Brasil, no ano seguinte, conforme sinaliza Vieira (1980, p. 143), a Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social (ABESS) – transformada em Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), após a incorporação do Centro de Documentação e Pesquisa em Políticas Sociais (CEDEPSS), em 1996 – e a Associação Brasileira de Assistentes Sociais (ABAS) – esta última extinta ao final dos anos 1970, em virtude do “período de reorganização sindical” (ABRAMIDES; CABRAL, 2009, p. 63).

será capaz de conter a aluvião extremista dos falsos profetas, que, em face da miséria real vigorante na sociedade moderna, se propõem à aplicação de ilusórios remédios, fracassados em outras nações, que só poderiam conduzir a ruínas e a misérias ainda maiores a civilização contemporânea (BITTENCOURT, 1980, pp. 147-148).

Assim, contava-se que as ações reformistas, operadas pelo Estado na área da previdência, associadas ao trabalho que seria desenvolvido pelos assistentes sociais nesta política, seriam utilizados como instrumento político-ideológico junto aos segurados e demais beneficiários, buscando frear, desta maneira, as influências e o avanço dos ideais comunistas e socialistas que intentavam o rompimento definitivo com a sociabilidade burguesa e com o modo de produção capitalista no país. Como se evidencia no discurso de Veloso, essa tarefa contrarrevolucionária também caberia ao trabalho dos assistentes sociais na previdência social.

Estavam postas, em linhas gerais, as bases da formação do pensamento e da ação que deveriam nortear o trabalho inicial dos primeiros assistentes sociais na previdência, o que perduraria praticamente inalterável até os anos 1950. Essas influências no espaço ocupacional da previdência eram uma reprodução das orientações feitas amplamente para os assistentes sociais na América latina, a partir dos primeiros eventos internacionais e nacionais, os quais buscaram reafirmar o poder político e ideológico da Igreja Católica na formação profissional dos assistentes sociais no Continente. Isso pode ser observado por ocasião dos debates travados no I Congresso Pan-Americano de Serviço Social, realizado na capital chilena, em 1945 e, dois anos depois, com o I Congresso Brasileiro de Serviço Social, realizado em São Paulo, entre os dias 20 e 27 de fevereiro de 1947, organizado pelo CEAS, tendo como objetivo principal a preparação para a realização do II Congresso Pan-Americano de Serviço Social, que seria realizado no Brasil, na cidade de Petrópolis (RJ), de 2 a 9 de julho de 1949 (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004; AGUIAR, 2011). Sobre estas influências, Aguiar (2011, p. 51) sinaliza que,

Nesses dois congressos é marcante a posição católica através da presença e desempenho das escolas que seguem essa orientação, porém começa a estar presente também a influência norte-americana, através da valorização das técnicas e de certos pressupostos funcionalistas [...] O primeiro Congresso realizado em Santiago, no Chile, em 1945, foi em comemoração ao 20º aniversário de Fundação da Escola de Serviço Social de Santiago, a primeira da América Latina. A questão formação foi tratada, e traçadas normas gerais para o ensino de Serviço Social, Taís como: critérios para admissão de candidatos, disciplinas, seriação e a função do Assistente Social [...] No segundo Congresso realizado no Rio de Janeiro, em 1949,

um dos temas foi: “Dificuldades e soluções encontradas na formação de Assistentes Sociais”.

Aos poucos, às influências da Igreja Católica no Serviço Social da América Latina e Caribe, herdadas da Escola Franco-Belga, foram se somando também as perspectivas do Serviço Social norte-americano. Isso porque, em função da II Guerra Mundial e da preocupação que os EUA possuíam em manter o Brasil sob sua influência, passaram a ser oferecidas bolsas de estudos a vários países latino-americanos, inclusive ao Brasil. Nesse período foram oferecidas bolsas para que os assistentes sociais sul-americanos pudessem se aperfeiçoar nas Escolas de Serviço Social dos EUA<sup>70</sup>, sendo que alguns assistentes sociais da previdência, a exemplo da pioneira Rita Paranaguá, passaram a realizar a sua formação naquele país.

A aproximação do Serviço Social brasileiro com a Escola de Serviço Social norte-americana, de certa forma, possibilitou que o veio abundante da “técnica”<sup>71</sup> (intervenção em “caso”, “grupo” e “comunidade”) pudesse, aos poucos e, finalmente, minar as bases exclusivistas do apostolado religioso que dava direção teórica e metodológica ao trabalho profissional dos assistentes sociais, intentando, desta forma, uma progressiva, porém lenta, laicização do Serviço Social brasileiro. Ao analisar os aspectos constitutivos dessa influência teórico-cultural norte-americana, comparando-a, inclusive, com a influência europeia, Netto (2011b) analisa as suas consequências para o Serviço Social.

Ora, esse bloco ideológico é inteiramente distinto de caldo cultural europeu. As grandes determinações que vinculam a ambos numa mesma e ampla perspectiva teórico-cultural – a do *pensamento conservador*, com seu medular positivismo e seus traços pragmáticos e empiricistas – não podem subsumir a diferencialidade efetiva o que os peculiariza. Esta reside, em última instância, na *apreciação* do desenvolvimento capitalista. O caldo cultural europeu estava travejando nitidamente por um viés anticapitalista, para o qual concorriam as experiências revolucionárias e os valores católicos; as matrizes que compareciam no caldo cultural norte-americano ignoravam estive viés, mesmo nas suas vertentes mais radicais. A crítica

---

<sup>70</sup> Aguiar (2011, p. 80) registra que “O intercâmbio do Serviço Social norte-americano com o latino-americano e, conseqüentemente, com o brasileiro é marcado pelo convite formulado pelo governo dos Estados Unidos da América do Norte aos diretores das escolas de Serviço Social da América Latina para participarem da Conferência Nacional de Serviço Social que se realizou em Atlantic City, promovida pela American Association of Schools Work, em 1941”. É a partir deste evento que há a decisão das instituições de ensino dos EUA em oferecer as bolsas de estudos aos assistentes sociais sul-americanos (AGUIAR, 2011).

<sup>71</sup> No Brasil, a influência mais conhecida e marcante vinda do Serviço Social norte-americano foi a do trabalho desenvolvido pela assistente social *Mary Ellen Richmond* (1861-1928). Seu principal método de trabalho era o chamado “Serviço Social de Caso”, que consistia no trabalho com indivíduos em três etapas: Estudo – Diagnóstico – Tratamento (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004).

sócio-cultural, na Europa, era obrigada a pôr em questão aspectos da sociabilidade burguesa; na América, o tipo de desenvolvimento capitalista não conduzia a crítica a checa-lo. No período que estamos enfocando, a síntese dessas diferenças pode ser resumida da seguinte maneira: nas fontes ideológicas das protoformas e da afirmação inicial do Serviço Social europeu, dado o anticapitalismo romântico, há um vigoroso componente de *apologia indireta* do capitalismo; nas fontes norte-americanas, nem desta forma a ordem capitalista era objeto de questionamento (NETTO, 2011b, p. 115, grifo do autor).

A esta época, ao final dos anos 1940 e início da década de 1950, o Serviço Social no Brasil já possuía as suas linhas de intervenção bem definidas na tríade “caso – grupo – comunidade”, sendo que, nos anos 1950, no Pós II Guerra Mundial e com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, houve um maior destaque para os projetos e a intervenção do Serviço Social na perspectiva de “desenvolvimento de comunidade”. Sobre esses aspectos da influência teórica, da intervenção e do trabalho profissionais com as comunidades, Iamamoto (2004b, pp. 26-27) analisa que,

O Serviço Social nasce e se desenvolve na órbita desse universo teórico. Passa da influência do pensamento conservador europeu, franco-belga, nos seus primórdios, para a sociologia conservadora norte-americana, a partir dos anos 40. Incorpora a noção de comunidade como matriz analítica da sociedade capitalista e como projeto norteador da ação profissional. Mas a comunidade é erigida como óptica de interpretação da sociedade capitalista quando já deixou de ter contrapartida histórica, isto é, quando a sociedade encontra-se estruturada não mais segundo os princípios das relações comunitárias, mas conforme os parâmetros da racionalidade burguesa, da reprodução do capital.

Em relação ao Serviço Social na previdência, apesar de ter iniciado suas atividades com as experiências mais vinculadas à perspectiva de trabalho com a comunidade, a partir das intervenções profissionais nos conjuntos habitacionais dos IAPs, aos poucos, passou-se a apresentar como principal influência de sua ação profissional a perspectiva da intervenção em casos sociais<sup>72</sup>, no “tratamento individual” das expressões da questão social. A comprovação disso fica cristalina a

---

<sup>72</sup> Este é, inclusive, resultado da influência que o II Congresso Pan-Americano de Serviço Social de 1949 teve sobre o Serviço Social brasileiro, onde duas teses antagônicas se confrontaram neste evento. Uma das teses evocava a urgente necessidade de abandono da intervenção de casos sociais, por compreender que este método não conseguia responder a contento às demandas que chegavam ao Serviço Social. Já a segunda tese defendia a utilização da intervenção profissional de casos individuais, “situando seu caráter básico e fundamental dentro do Serviço Social, e sua compatibilidade enquanto método, com qualquer situação de desajustamento” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, pp. 334-335). Venceu essa segunda tese, que ganhou maioria no plenário do evento e rechaçou as críticas ao Serviço Social de Casos Individuais.

partir do trabalho desenvolvido por Bugalho (1977)<sup>73</sup>, tendo a autora começado a trabalhar na previdência social em 1958, e demonstrando que o Serviço Social na previdência, pelo menos até os anos 1970, atuou sistematicamente e, em número considerável de profissionais, com o “método” do Serviço Social de Caso. Segundo Bugalho (1977), esse método era bastante comum no cotidiano do trabalho profissional, como ressalta a autora,

Os 920 assistentes sociais que se dedicam ao **tratamento** de caso, atendendo os beneficiários do INPS, constituem o nosso universo e representam 61,7% do Total de Assistentes Sociais da Instituição; os demais utilizam outros métodos de Serviço Social: uns, estão atendendo os beneficiários através da aplicação do Serviço Social de Grupo, outros em programas de Comunidade e outros dando orientação, supervisão e controle em cargos de chefia, perfazendo um total de 38,3% (BUGALHO, 1977, p. 85, grifo nosso).

A pesquisa, apesar de trazer informações históricas importantes, bem como, dados, números, levantamentos sobre a realidade do Serviço Social e do trabalho dos assistentes sociais na previdência, apresenta-se, do ponto de vista teórico, como uma produção bastante eclética. Ela traz termos vinculados ao *positivismo* (anomia social, diagnóstico-tratamento-cura), à *fenomenologia* (aparência, sentimentos, vivências) e ao *funcionalismo* (adaptação, ajustamento, capacidade de integração, funcionalidade social etc.). Agrega, ainda, elementos nitidamente pertencentes à psicologia, psicodrama, a modelos clínicos e com influência das teorias freudianas, nas quais as relações sociais são reduzidas a relações interpessoais ou intrapessoais, nos quais o “cliente” precisa ser constantemente incentivado, estimulado a superar o “seu problema”, individualizando tanto os problemas quanto as suas soluções nos próprios sujeitos sociais. Em alguns raros momentos, a pesquisa remete a elementos da perspectiva histórica, mas, de forma bastante fragmentada e parcial. Assim, Bugalho (1977) identifica que muitos dos problemas apresentados pelos usuários em sua relação com a previdência, à época, eram tratados pelos profissionais como algo próprio de fatores “pessoais”, do campo da subjetividade dos indivíduos, conforme se identifica na análise a seguir:

---

<sup>73</sup> A pesquisa de Bugalho (1977) é a mais antiga que tivemos acesso, sendo bastante rica em detalhes do trabalho profissional dos assistentes sociais na previdência. Este trabalho contou com um universo considerável de participantes. À época, um total de 1.490 assistentes sociais trabalhavam na previdência social.

É inevitável que o problema primariamente *interpessoal* seja também *intrapessoal*. Na problemática do cliente estão envolvidas emoções, percepções e julgamentos, aspectos do *funcionamento do ego* [...] A resposta do assistente social a essa necessidade do cliente prende-se, principalmente, a um *sólido relacionamento terapêutico que é básico para o tratamento* (BUGALHO, 1977, p. 85, grifo nosso).

A reificação da condição individual, do problema “estar no cliente”, remetia à necessidade de intervenção do Serviço Social, a partir da “ajuda”, do “apoio psicológico”, tendo em vista que a raiz do problema apresentado ser decorrente, necessariamente, de seus aspectos “intrapessoais”, possibilitando, por meio desta intervenção, a superação do que a autora denomina de “desadaptação social”. Ao indagar se a prática profissional dos assistentes sociais, naquele momento histórico, teria mais um caráter de “tratamento psicanalítico” do que com o próprio fazer profissional (de base “material”), a autora conclui que:

Quando a dificuldade da clientela não se prende basicamente a situações oriundas do comportamento e sim de pressões advindas do meio, *frequentemente o profissional se mostra inseguro e desinstrumentalizado*. (BUGALHO, 1977, p. 72, grifo nosso).

Assim, a pesquisa realizada por Bugalho (1977) confirma que a influência do Serviço Social de Caso, presente no Serviço Social brasileiro desde as décadas de 1940 e 1950, permaneceu com muita força no cotidiano de trabalho dos assistentes sociais na política de previdência social, pelo menos até os anos 1970, com a influência de suas Matrizes funcionalistas de 1972 e 1978. Esta influência só foi sendo superada com uma construção profissional coletiva e histórica, iniciada mais concretamente a partir dos anos 1980, conforme será analisado mais adiante.

#### **1.4.2 O Serviço Social na previdência entre a Ditadura Civil-Militar e as lutas pela democratização do país nos anos 1980**

A década de 1960 trouxe não apenas para o Serviço Social, mas também, para o conjunto da sociedade brasileira, uma nova e diversa realidade. Se nas décadas anteriores houve um significativo avanço nas formas de organização política do operariado nacional – fundamentalmente a partir da experiência organizativa do proletariado urbano, em sua busca por melhorias salariais e por proteção social pela via do trabalho assalariado – ao final do primeiro lustro dos

anos 1960 a correlação de forças sociais é drasticamente alterada, colocando em marcha ré os processos minimamente democráticos que haviam sido conquistados tempos atrás, mesmo se for considerado o contexto de outros regimes políticos autoritários.

Às instabilidades política e econômica, ocorridas na década anterior, seja pelo suicídio de Vargas, em agosto de 1954, seja pelo aumento do endividamento público, durante o governo Juscelino Kubistchek (1956-1960) – o que contribuiu para uma bolha inflacionária no país – somaram-se a rápida assunção e queda de Jânio da Silva Quadros (1917-1992) ao poder, após renunciar à presidência da República, em 25 de agosto de 1961, com apenas sete meses de mandato completo. É destacável que, durante o pouco tempo em que Quadros esteve na presidência da República foram traçados os seus projetos de Nação, os quais indicavam mudanças sociais estruturais significativas para o país, algo surpreendente, tendo em vista a sua vinculação partidária<sup>74</sup>. Particularmente, essas mudanças se apresentavam no estabelecimento de uma “reforma social”; na eliminação de latifúndios considerados “improdutivos” – com nítida preocupação em inserir o homem do campo nos processos de desenvolvimento econômico do país – na melhoria da educação e na qualificação profissional da força de trabalho, no combate ao analfabetismo e na promoção da igualdade de oportunidades para todos. Nas relações de produção e trabalho – uma das bases de seus objetivos – Quadros pretendia pôr “a produtividade” como meta central de sua política trabalhista, assim como estabelecer um “salário-mínimo real”, abandonando políticas salariais anteriores e que não valorizavam o poder de compra do salário dos trabalhadores no Brasil (AMMANN, 2003, pp. 63-64).

Chama atenção, particularmente, um registro que se refere ao Serviço Social, naquilo que Ammann (2003, p. 65) destaca como algo “certamente inusitado”, ou seja, o destaque que Quadros faz, em uma de suas mensagens encaminhadas ao Congresso Nacional, acerca da importância dessa profissão e de sua relação com o desenvolvimento de comunidade e do próprio país. Aqui, o Serviço Social aparecia como estratégico e fundamental para garantir “a democracia” e “a inclusão do povo” nos processos decisórios e na promoção de seu bem-estar social. Na verdade, o

---

<sup>74</sup> Jânio Quadros venceu as eleições presidenciais de 1960 tendo como um de seus apoios a oligarquia da União Democrática Nacional (UDN), partido político conservador da velha direita nacional, fundado para fazer frente a Vargas e às suas medidas nacional-desenvolvimentistas, apresentando direção política explicitamente “neoliberal”, como relembra Aguiar (2011, p. 122).

que parece ser “inusitado” nesse destaque, passa a ser melhor compreendido quando se recorda uma importante e decisiva aproximação que Quadros, à época governador do estado de São Paulo, com uma profissional do Serviço Social. Trata-se da assistente social da previdência, Rita Paranaguá, que, naquele momento, ocupava o cargo de presidente da então Associação Profissional dos Assistentes Sociais de São Paulo (APASP). Segundo Martinelli, Baptista e Fuhrmann (1983), com base nos depoimentos da própria Paranaguá, a referida assistente social teve uma audiência com o então governador Jânio Quadros, pouco antes das eleições presidenciais de 1960, para tratar de assuntos referentes à igualdade salarial entre assistentes sociais de diferentes áreas de atuação daquele estado. Nessa audiência, dentre outras questões, houve também um compromisso firmado entre ambos de que, posteriormente, caso Quadros viesse a vencer as eleições e já na condição de presidente da República, o mesmo se comprometeria em valorizar a categoria dos assistentes sociais com uma lei federal que regulamentasse a profissão em âmbito nacional. Ao ter a sua eleição confirmada, houve uma nova audiência entre ambos, desta vez, em Brasília, na qual Paranaguá cobrou a promessa feita por Quadros. Embora a lei de regulamentação da profissão já existisse desde os anos 1950<sup>75</sup>, com a Lei nº 3.252/57, a avaliação feita por Paranaguá era de que esta “Lei de Mauro Monteiro da Cruz **[relator]** era muito seca” (MARTINELLI; BAPTISTA; FUHRMANN, 1983, p. 73, grifo nosso) e precisava de melhorias. Os relatos registram ainda a formação de uma Comissão que ficaria encarregada de redigir a nova regulamentação da profissão, a qual foi composta, dentre outras pessoas, por Moacyr Veloso – à época, diretor do Departamento Nacional de Previdência Social (DNPS) – e por Helena Iraci Junqueira – pioneira do Serviço Social brasileiro e professora da Escola de Serviço Social de São Paulo. O resultado do trabalho dessa Comissão junto ao governo Quadros se encontra no relato feito por Paranaguá,

Nessa época o Dr. Jânio Quadros renunciou. Fiquei quase “doida”! Então, recebi um telefonema de Moacyr Veloso, Diretor do Departamento Nacional da Previdência Social, que me disse: “Rita de Cássia, fique calma, a regulamentação está pronta e vai sair no dia 15 de maio”. Era o ano de 1962 [...] Quando o Dr. Jânio Quadros renunciou e nós perdemos o contato

---

<sup>75</sup> Apesar da primeira legislação que estabelece o registro do Serviço Social no país, enquanto profissão liberal, ser datada do final dos anos 1940, tratando-se da Portaria nº 35, de 29/04/1949, com origem do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC) (MARTINELLI, 2003, p. 129; IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 80), foi somente na década seguinte, com a Lei nº 3.252, de 27 de agosto de 1957, aprovada no governo Juscelino Kubitschek, que houve, pela primeira vez, a regulamentação da profissão de assistente social no Brasil.

com ele, tomou posse como Ministro do Trabalho o Dr. Franco Montoro, que havia sido professor da Escola de Serviço social e sempre dera muito apoio às causas do Serviço Social. Lucy Montoro, sua esposa, é assistente social e, apesar de não exercer a profissão, naquela época nos dava muito apoio. Não sei se vocês perceberam, mas a nossa Regulamentação foi assinada por Franco Montoro e Tancredo Neves! (MARTINELLI; BAPTISTA; FUHRMANN, 1983, p. 74).

A regulamentação de que trata Paranaguá, e que foi produto dos trabalhos da Comissão instituída pelo governo Quadros, foi feita pelo Decreto nº 994, de 15 de maio de 1962, o qual regulamentou a Lei nº 3.252, de 27 de agosto de 1957. Dentre os avanços que esse Decreto possibilitou para a profissão no Brasil estava a criação, pela primeira vez, dos Conselhos Federal e Regionais de Assistentes Sociais (CFAS e CRAS), atualmente denominados de Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e Conselho Regional de Serviço Social (CRESS).

Assim, embora tenha se constituído nem um curto período, o governo Quadros apresentou propostas importantes para aquele momento, as quais passaram a ter grande repercussão, inclusive nos espaços de organização política da categoria profissional dos assistentes sociais brasileiros, dando ao Chefe do Poder Executivo, naquele momento, certo “crédito de confiança” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 348). Desta forma, como registra Ammann (2003, p. 65),

Tal plataforma, assumida publicamente, repercutiu no II Congresso Brasileiro de Serviço Social realizado no Rio em 1961, como preparação à XI Conferência Internacional de Serviço Social, programada para agosto de 1962. O texto da fala do presidente é discutido durante o aludido Congresso e serve de base ao relatório final do Grupo de Estudo sobre a posição do Serviço Social nos novos rumos da Previdência Social. Outrossim, o debate em torno das transformações estruturais pulveriza quase todas as conferências e relatórios de comissões e grupos de estudos.

O processo de renovação, que passou a ocorrer no Serviço Social brasileiro, a partir dos anos 1960, e que se cristalizou naquele momento, reafirmou o espaço do II Congresso Brasileiro de Serviço Social, organizado pelo Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais (CBCISS), como um marco importante nesse sentido. Segundo Netto (2002, p. 139), a crise do Serviço Social “tradicional”, a partir de então, passou a ser sinalizada, momento em que se detectou o início de sua erosão.

Estamos, pois, diante de uma intercorrência em que, no “espírito da época”, confluem expectativas profissionais emergentes e dados factuais que as

calçam: tudo colabora para que o tom decisivo da legitimação profissional comece a girar – e, realmente, ele se inflete: na plástica expressão de fino analista, o assistente social quer deixar de ser um “apóstolo” para investir-se da condição de “agente de mudança” (Castro, 1984). Prova-o, eloquentemente, um evento marcante: o **II Congresso Brasileiro de Serviço Social**, realizado no Rio de Janeiro, em 1961 (CBCISS, 1962). O congresso não significou apenas “a descoberta do desenvolvimentismo” (Carvalho, in Iamamoto e Carvalho, 1983: 352): efetivamente, entronizou a intervenção profissional inscrita no Desenvolvimento de Comunidade como aquela área do Serviço Social a receber dinamização preferencial, situada como a ponta da profissão e a mais compatível com o conjunto de demandas da sociedade brasileira (NETTO, 2002, p. 138, grifo do autor).

Com a renúncia de Jânio Quadros, assumiu o governo o então vice-presidente, João Belchior Marques Goulart (1919-1976), um legítimo representante político do trabalhismo varguista<sup>76</sup>, passando-se a intensificar as agitações políticas e sociais no país, em um período dramático da história nacional. Esse período foi ocasionado, fundamentalmente, pelos segmentos mais conservadores e reacionários da sociedade brasileira, além dos representantes dos interesses do grande capital, os quais temiam que “Jango” – apelido de infância que possuía João Goulart – na condição de herdeiro político de Vargas, viesse a assumir o trabalhismo e o projeto nacional desenvolvimentista ao chegar à presidência da República, interrompendo, assim, os planos de manutenção da dependência e subalternidade do Brasil ao mercado externo (MOREIRA, 2014). Entre a tentativa inicial de declarar o cargo de presidente vago, após a renúncia de Quadros, e o estabelecimento de um novo regime político no país, o “parlamentarismo”, em uma nítida tentativa do Congresso Nacional de esvaziar os poderes do presidente – uma espécie de “golpe branco”, como analisado por Netto (2014, p. 31) – Goulart assumiu a presidência da República com todos os poderes constitucionais do cargo restabelecidos somente após a expressiva manifestação popular, com o plebiscito nacional de 06 de janeiro de 1963, no qual 80% dos votos foram favoráveis ao retorno do presidencialismo no país (MOREIRA, 2014). No entanto, Jango, na condição de presidente e com seus poderes constitucionais restabelecidos, teria um governo mais curto e instável do que se imaginava.

---

<sup>76</sup> O sistema eleitoral brasileiro, à época, era bastante distinto do atual. Na eleição de 1960, por exemplo, tanto o presidente quanto o vice-presidente podiam ser eleitos por chapas opostas. Os mais votados ganhavam as eleições. Assim, para presidente da República, venceu as eleições de 03 de outubro de 1960 o então candidato Jânio Quadros, pelo Partido Trabalhista Nacional (PTN) e, para vice-presidente, venceu as eleições João Goulart, pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). João Goulart era eleito, pela segunda vez, vice-presidente da República, tendo ocupado este cargo pela primeira vez no governo anterior, de Juscelino Kubitschek, além de ter sido Ministro do Trabalho no segundo governo de Getúlio Vargas.

A instabilidade política acabou por atingir os indicadores econômicos do país nesse período. Na comparação de três indicadores econômicos e, tendo como referência tanto o ano de 1961 – ano no qual Goulart assumiu a presidência da República, ainda que sob o regime parlamentarista – quanto o ano de 1963, quando ele, de fato, recupera os poderes constitucionais de presidente, tem-se a real dimensão do problema. O Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil saiu de 8,6% para 0,6%; o Crescimento da Produção Industrial despencou de 11,1% para - 0,2%; por fim, a Taxa de Inflação, medida pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) mais que dobrou, saltando de 33,2% para 72,8% (MOREIRA, 2014, p. 38).

Figura 3 – Reação de um dos grandes conglomerados da comunicação nacional à época da aprovação do 13º Salário no Brasil pelo governo João Goulart

ANO XXXVII — Rio de Janeiro, 5.<sup>a</sup>-feira, 26 de abril de 1962 — N.º 11 036

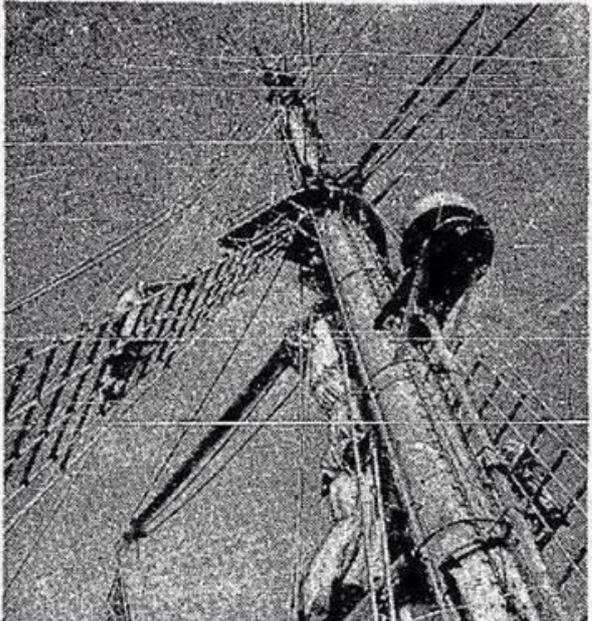
# O GLOBO

FUNDAÇÃO DE IRINEU MARINHO

Diretor-Redator-Chefe: ROBERTO MARINHO | Diretor-Tesoureiro: HERBERT MOSES  
 Diretor-Secretário: RICARDO MARINHO | Diretor-Substituto: ROGERIO MARINHO

Dão Sua Opinião os Senadores Mem de Sá e Padre Calazans e os Deputados Raimundo Padilha, Adauto Cardoso, Aniz Badra e Paulo Sarazate (ENQUÊTE NA SEXTA PÁGINA)

SEGUIU O "SAGRES"



## Considerado Desastroso Para o País um 13º Mês de Salário

Mal Recebida Nos Meios Econômicos e Financeiros a Aprovação, Pela Câmara, do Projeto do Sr. Aarão Steinbruch — A Medida Teria Cunho Meramente Eleitoreiro (Texto na Décima-Primeira Página)

Fonte: O Globo (1962).

Diante desse cenário econômico interno as medidas adotadas por João Goulart à frente da presidência da República passaram a desagradar significativamente os interesses patronais. Uma dessas medidas foi a instituição, pela primeira vez na história do país, de um 13º salário, através da Lei nº 4.090, de 13 de julho de 1962, havendo forte e imediata reação das classes proprietárias, inclusive a partir dos seus veículos de comunicação, conforme demonstrado na Figura 3. Outra medida adotada por Goulart foi a regulamentação da lei de remessas de lucros para o exterior, buscando resolver o problema da balança de pagamentos e diminuir o déficit nas contas externas. Essa medida, por outro lado, contou com forte oposição e boicote das empresas multinacionais e do capital estrangeiro, os quais passaram a reduzir drasticamente os investimentos no país, agravando ainda mais a redução da atividade econômica e a crise nacional (MOREIRA, 2014, p. 33).

O atraso político, econômico, cultural, jurídico e social em que o Brasil estava imerso, Goulart não via outra solução que não passasse pela planificação de um conjunto de reformas que pudesse reverter esse quadro histórico de subalternidade da nação. Nessa direção, o governo apresentou ao Congresso Nacional, ainda em dezembro de 1962, o *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social* (1963-1965) e suas conseqüentes *Reformas de Base*. Assim, o Plano Trienal, que teve à frente de sua elaboração e acompanhamento o economista e então ministro do Planejamento, Celso Furtado (1920-2004), previa oito objetivos básicos e estratégicos:

1. Assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional compatível com as expectativas de melhoria de condições de vida que motivam, na época presente, o povo brasileiro. Essa taxa foi estimada em 7 por cento anual, correspondente a 3,9 por cento de crescimento *per capita*.
2. Reduzir progressivamente a pressão inflacionária, para que o sistema econômico recupere uma adequada estabilidade de nível de preços, cujo incremento não deverá ser superior, em 1963, à metade do observado no ano corrente. Em 1965 esse incremento deverá aproximar-se de 10 por cento.
3. Criar condições para que os frutos do desenvolvimento se distribuam de maneira cada vez mais ampla pela população, cujos salários reais deverão crescer com taxa pelo menos idêntica à do aumento da produtividade do conjunto da economia, demais dos ajustamentos decorrentes da elevação do custo de vida.
4. Intensificar substancialmente a ação do Governo no campo educacional, da pesquisa científica e tecnológica, e da saúde pública, a fim de assegurar uma rápida melhoria do homem como fator de desenvolvimento e de permitir o acesso de uma parte crescente da população aos frutos do progresso cultural.
5. Orientar adequadamente o levantamento dos recursos naturais e a localização da atividade econômica, visando a desenvolver as distintas

áreas do país e a reduzir as disparidades regionais de *níveis* de vida, sem com isso aumentar o custo social do desenvolvimento.

6. Eliminar progressivamente: os entraves de ordem institucional, responsáveis pelo desgaste de fatores de produção e pela lenta assimilação de novas técnicas, em determinados setores produtivos. Dentre esses obstáculos de ordem institucional, destaca-se a atual estrutura agrária brasileira, cuja transformação deverá ser promovida com eficiência e rapidez.

7. Encaminhar soluções visando a refinar adequadamente a dívida externa, acumulada principalmente no último decênio, a qual, não sendo propriamente grande, pesa desmesuradamente: no balanço de pagamentos por ser quase toda a curto e médio prazos. Também se tratará de evitar agravação na posição de endividamento do país no exterior, durante o próximo triênio.

8. Assegurar ao Governo uma crescente unidade de comando dentro de sua própria esfera de ação, submetendo as distintas agências que o compõem às diretrizes de um plano que vise à consecução simultânea dos objetivos anteriormente indicados. (BRASIL, 1962, pp. 7-8, *Sic.*).

A proposta intencionada pelo governo Goulart era uma resposta às reivindicações da classe trabalhadora nacional, tensionadas por meio dos sindicatos, associações e demais expressões de representatividade e mobilização da sociedade civil à época, ansiosos por mudanças rápidas na estrutura social do país. Essas propostas, em síntese, traziam o fortalecimento da figura do Estado como responsável pela dinamização e estabilidade econômicas, na condição de dirigente dos processos reformistas do governo; colocavam em primeiro plano um projeto de desenvolvimento nacional, com gradativa redução da dependência e subalternidade política, econômica e tecnológica em relação aos países capitalistas centrais (sobretudo os EUA); freavam a voracidade do rentismo, a espoliação e a ganância corporificadas na propriedade privada – fundamentalmente abordada na questão fundiária –, enfrentadas por meio das propostas de reformas bancária, urbana e agrária, além das reformas tributária e fiscal, que deveriam ser progressivas e mais justas; propunham um maior controle das remessas de lucro para o exterior e a consequente eliminação dos abusos do poder econômico; visavam à nacionalização de empresas controladas pelo capital estrangeiro e que atuavam em setores estratégicos para o desenvolvimento nacional; atacavam ainda as desigualdades sociais e regionais, a concentração de renda, o analfabetismo e os problemas de desfinanciamento das políticas sociais, particularmente nas áreas da saúde e educação.

Assim, João Goulart compreendia que as mudanças estruturais na sociedade brasileira, pretendidas por ele, possuiriam enormes resistências do capital nacional e internacional. Somente com reformas de base estruturantes, instituídas a partir da

Constituição brasileira, é que seu projeto nacional desenvolvimentista poderia ser alcançado. Todavia, da mesma forma que havia pressão por parte dos setores populares para a realização das reformas de base, também se constituíam monumentais resistências e oposições por parte dos representantes do capital para que esses projetos não vigorassem, potencializando a instabilidade política pela qual o país passaria.

Nesse contexto de problemas, os opositores do governo Goulart o criticavam atribuindo-lhe termos como “demagogo”, “despreparado” e “populista”, e argumentavam, de forma enfática, que as Reformas de Base eram espalhadas para fins políticos nas mãos do presidente. Dessa forma, forte campanha de desestabilização começou contra o governo Goulart. As críticas às Reformas de Base, à “comunização” do Estado e à inação dos políticos “demagogos” e “populistas” estão intimamente relacionadas com a polarização internacional entre Estados Unidos e União Soviética, ou seja, no plano ideológico entre capitalismo e socialismo (MOREIRA, 2014, p. 245)

Como se observa, o recurso ao discurso ideológico, enviesado por interesses fundamentalmente de classe, encontra-se impregnado na tessitura política e social do Brasil. Essa polarização entre “capitalistas” e “comunistas”, desenvolvida em escala global após a Segunda Guerra Mundial, ou seja, durante a chamada “guerra fria”, foi o pano de fundo histórico que potencializou o acirramento nacional à época, permitindo que os setores que detinham o poder econômico, ou seja, as várias frações burguesas, ganhassem terreno na disputa institucional pelo poder político. Sobre esse aspecto, Netto (2004) analisa como essa dinâmica política se processou no período de maior turbulência entre os projetos societários antagônicos de nação e que estavam em disputa.

Toda a movimentação sociopolítica de 1963 a março de 1964 gira em torno da solução a ser encontrada. O arco de alianças que sustenta Goulart vai perdendo a sua relativa autonomia política em face da premência de decisões que a dinâmica econômica (precipitada pela crise) impõe. O campo democrático é atravessado por divisões (substantivas umas, adjetivas a maioria), enquanto a ditadura, que vinha de longo processo conspirativo, vai colecionando adesões e saindo da sombra – naturalmente, com a utilização intensiva das instâncias do aparelho estatal sob seu controle e com as posições que detinha e que amplia na sociedade civil, com o veloz deslocamento de forças vacilantes (NETTO, 2002, p. 25).

Embora se identifique nitidamente que o projeto nacional desenvolvimentista do governo era tão somente uma proposta “reformista” do capitalismo brasileiro, e não necessariamente uma incursão comunista programática como queriam fazer

parecer os opositores de Goulart, as influências do período de polarização internacional, ocasionadas pela guerra fria e potencializadas por um discurso ideologizado, funcional aos interesses das frações burguesas nacional e internacional, possibilitaram as bases materiais para uma abrupta ruptura democrática no país, precipitando o golpe civil-militar<sup>77</sup> de 31 de março de 1964, com a consequente deposição do presidente João Goulart e um freio em suas reformas de base. Para Netto (2002, p. 16) o que entrou em curso, a partir do golpe civil-militar de 1964, foi o que Fernandes (2006) denomina de *contrarrevolução preventiva* e que teve um explícito significado. Assim, segundo Netto (2002),

A finalidade da contra-revolução preventiva era tríplice, com seus objetivos particulares íntima e necessariamente vinculados: *adequar os padrões de desenvolvimento nacionais e de grupos de países ao novo quadro do inter-relacionamento econômico capitalista, marcado por um ritmo e uma profundidade maiores da internacionalização do capital; golpear e imobilizar os protagonistas sociopolíticos habilitados a resistir a esta reinserção mais subalterna no sistema capitalista; e, enfim, dinamizar em todos os quadrantes as tendências que podiam ser catalisadas contra a revolução e o socialismo* (NETTO, 2002, p. 16, grifo nosso).

É certo que as reformas de base propostas durante o governo Goulart possuíam, conforme já sinalizado nesse trabalho, um caráter meramente reformista, e que não chegavam a ameaçar concretamente a ordem burguesa no país. A perspectiva redistributivista, de redução da dependência político-econômica internacional e de atenuação das desigualdades sociais no país, previstas pelo Plano Trienal, em momento algum indicaram uma “alternativa” ao modo de produção capitalista (quando muito, propôs a sua “humanização”, ao velho estilo socialdemocrata) ou ainda, uma supressão da propriedade privada ou o fim da

---

<sup>77</sup> Ao contrário de outros momentos históricos e obras literárias, nos quais se dava contornos e essências exclusivamente militares ao golpe instituído em 1964 no Brasil, contemporaneamente já se tem de forma muito cristalina que, embora os militares tenham tomado o poder de assalto e conduzido instrumentalmente a presidência da República, esta condição, objetivamente, só foi possível porque esses últimos contaram com o apoio político, econômico e cultural decisivos das elites nacionais, em conluio com as frações burguesas internacionais, as quais possuíam visível interesse em frear os ímpetus reformistas do governo Goulart. Esta também é a compreensão compartilhada por Netto (2014, p. 74), cuja identificação de personagens históricos do golpe, como latifundiários, banqueiros e empresários nacionais e estrangeiros, faz com que o autor identifique o a orquestração de 1º de abril de 1964 como um “golpe civil-militar”. Assim, entidades patronais – a exemplo emblemático da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) – conglomerados da comunicação – como o grupo Globo – segmentos religiosos, como a própria Igreja Católica no Brasil – e partidos políticos conservadores, por meio de seus parlamentares no Congresso Nacional, além da inteligência e intervenção econômica dos EUA, foram fundamentais, tanto para a implantação quanto para a manutenção do golpe no país. Por esta razão, o golpe de 1964 não pode ser considerado apenas como uma ação “militar”.

sociedade de classes no Brasil. Mesmo que haja o reconhecimento de que, em seu horizonte, a implementação de tais reformas de base pudesse propiciar um conjunto significativo de mudanças para as condições reais de vida da população brasileira, sobretudo para a classe trabalhadora mais pauperizada, permitindo, desta forma, algumas derrotas para o capital e impondo-lhe limites no processo de reprodução ampliada e de acumulação capitalistas, a condição “revolucionária” não estava posta com o projeto de desenvolvimento nacional de João Goulart. Tratavam-se, tão somente, de mudanças *por dentro* da ordem burguesa, a qual foi historicamente estabelecida no marco do capitalismo dependente brasileiro. Sobre essa discussão, encontra-se em Fernandes (2005) uma relevante contribuição. Para esse autor a palavra “revolução”

se aplica para designar mudanças drásticas e violentas da estrutura da sociedade. Daí o contraste frequente de “mudança gradual” e “mudança revolucionária” que sublinha o teor da revolução como uma mudança que “mexe nas estruturas”, que subverte a ordem social imperante na sociedade (FERNANDES, 2005, p. 56).

Nesse aspecto, as mudanças propostas pelo governo Goulart, embora importantes do ponto de vista da ampliação de direitos à classe trabalhadora e da superação de um modelo político-econômico dependente, apenas podem ser compreendidas como “mudanças graduais”, sem o objetivo de romper com a ordem social vigente, ou seja, com a sociabilidade burguesa. Assim, o golpe de 1964 se materializa no horizonte da lógica da *contrarrevolução preventiva* de Fernandes (2006), na qual a burguesia nacional não admite qualquer forma de mudança, por menor que seja, e que possa ensejar política e ideologicamente a ideia de ruptura com o padrão nacional de subalternidade e dependência externas. Da mesma forma e, menos ainda, pode-se atribuir ao ato golpista de 1964 algum caráter “revolucionário”, como gostam de denominar os defensores da ruptura antidemocrática. O golpe civil-militar não tinha intenção alguma de romper com esse regime político-econômico, superar o sistema capitalista vigente, nem estabelecer um novo padrão de sociabilidade no país. Ao contrário, foi para preservá-lo, para mantê-lo do jeito que historicamente foi desenvolvido no Brasil, com seu traço de subalternidade e dependência internacionais, que o golpe foi dado. Por isso mesmo sua natureza é contrarrevolucionária, conservadora e, inclusive, reacionária (NETTO, 2014, p. 77).

Assim, no contexto de domínio político e econômico, capitaneado pela *autocracia burguesa* (FERNANDES, 2006; NETTO, 2002), o Brasil passou por reveses que seguiram em direção contrária ao que havia sido proposto nas reformas de base do governo Goulart. Não só as áreas fundamentais de alterações estruturais básicas se tornaram ainda mais impermeáveis às mudanças graduais, como também, em alguns aspectos, houve um aprofundamento de seu sentido regressivo, sob o manto do autoritarismo. O saldo desse momento histórico, inaugurado em 1964 e concluído duas décadas depois, enquanto legado do ciclo autocrático burguês, é aquilo que Netto (2002, p. 101) classifica oportunamente como “desastre nacional”.

Mas, de que forma estas mudanças, que se processaram ainda no primeiro lustro dos anos 1960, vieram a repercutir no Serviço Social brasileiro? Quais os seus reflexos, inclusive, para o Serviço Social na previdência social? Estas são algumas das importantes questões que passaram a nortear esta análise crítica acerca do período em destaque.

#### **1.4.3 O Serviço Social na previdência entre o início da Ditadura Civil-Militar e as lutas pela democratização do país nos anos 1980**

Adequar o trabalho profissional dos assistentes sociais à nova ordem imposta pela autocracia burguesa foi uma das tendências que o regime instaurado em 1964 buscou operar sobre o Serviço Social no Brasil, como indicado por Netto (2004), sobretudo na prática e na formação profissionais.

Vale dizer: *um* dos componentes das relações entre a autocracia burguesa e o Serviço Social operou para a manutenção, sem alterações de monta, das modalidades de intervenção e (auto)representação que matizavam a profissão desde o início dos anos cinquenta. Se se leva em conta a força da inércia do bojo da institucionalidade profissional (inércia ela mesma potenciada pelos referenciais ideais do Serviço Social “tradicional”), é possível agarrar a significância deste componente da postura ditatorial – ele é um dos vetores que responde, em grande medida, pela continuidade de práticas e (auto)representações profissionais que, prolongando-se nos dias atuais, mostram-se inteiramente defasadas em face das requisições socioprofissionais postas pela dinâmica da sociedade brasileira (NETTO, 2002, p. 118, grifo do autor).

Há que se ressaltar ainda, conforme conclui o autor que, se por um lado, a ofensiva autocrática burguesa, em seu caráter ditatorial e conservador, visava à

manutenção do trabalho e da formação profissional no Serviço Social brasileiro, sob as amarras político-ideológicas do programa imposto pelo golpe civil-militar de 1964, por outro lado, o surgimento daquilo que Netto (2002, p. 118) denominou de *condições novas*, postas nacionalmente, e sob o comando do grande capital, também levou o Serviço Social no país a caminhos colidentes ao pretendido pelo projeto autocrático-burguês.

Nesse contexto, o Serviço Social no Brasil teve que se adequar às necessidades e exigências do novo regime autoritário. Assim, não convinha mais o recurso a sua vertente tradicional, fundamentalmente em sua dimensão técnica, interventiva, tendo em vista que esta já não conseguia dar respostas adequadas às demandas emergentes e que chegavam à profissão e a seus profissionais. Ao mesmo tempo, embora eclodisse no Serviço Social, nos anos 1960, um nítido *movimento de renovação* (NETTO, 2002), não era possível, naquele momento histórico, pensar-se em um projeto profissional coletivo e que tivesse um perfil progressista, capaz de romper com as amarras do autoritarismo e da burocratização do aparato estatal, ou mesmo dos diversos setores da sociedade brasileira. Assim, a tendência ou a chamada “perspectiva modernizadora” (NETTO, 2002) foi a que melhor conseguiu adequar-se e dar respostas às particularidades daquela conjuntura político-econômica e cultural, sendo a perspectiva que adquiriu maior número de adeptos dentro do Serviço Social no país até aquele momento.

Recorre-se a Netto (2002) para demarcar as características do chamado Serviço Social “tradicional” e, em seguida, apontar os traços distintivos que não mais serviam às necessidades do processo de modernização conservadora, inaugurado com o regime autocrático burguês de 1964. Embora, do ponto de vista dos fundamentos profissionais – eivados de bases morais conservadoras e de uma ética liberal burguesa – tenha havido uma sintonia entre o Serviço Social tradicional e o regime iniciado em 1964, os traços de sua dimensão prática, ou seja, da intervenção profissional dos assistentes sociais, baseados no exercício da caridade, da fé cristã, do empirismo e marcado por um baixíssimo nível de validação teórica, representavam uma limitação ao que se esperava de um novo fazer profissional para o Serviço Social, diante das novas requisições e expressões da velha “questão social” no Brasil. Assim, há no próprio movimento histórico-social do Serviço Social brasileiro, uma contradição dialética entre a existência do governo autocrático burguês e o processo de renovação da profissão no país, conforme salienta Netto

(2002, p. 137), no qual, ao mesmo tempo que a ditadura civil-militar intencionava uma ação profissional baseada no ajustamento dos indivíduos e no controle da força de trabalho, também passou a promover a erosão do próprio Serviço Social “tradicional”.

A racionalidade burocrático-administrativa com que a “modernização conservadora” rebateu nos espaços institucionais do exercício profissional passou a requisitar do assistente social uma postura ela mesma “moderna”, no sentido da compatibilização do seu desempenho com as normas, fluxos, rotinas e finalidades dimanantes daquela racionalidade. A prática dos profissionais teve de revestir-se de características – formais e processuais – capazes de possibilitar, de uma parte, o seu controle e a sua verificação segundo critérios burocrático-administrativos das instâncias hierárquicas e, doutra, a sua crescente intersecção com outros profissionais. Num plano geral, ela foi compelida a integrar o conjunto de procedimentos administrativos “modernos”; particularmente, ela foi atravessada por uma requisição de organicidade e transparência, de maneira a ser incorporada no sistema de práticas compreendido pela moldura organizacional. O *efeito global* dessas exigências engendrou precisamente um vetor de erosão do Serviço Social “tradicional”: implicou um dimensionamento técnico-racional quer no nível de *legitimação* das práticas, que no nível de sua *condução* – que derruía os comportamentos profissionais impressionistas, fundados conseqüentemente em supostos humanistas abstratos e posturas avessas ou alheias às lógicas da programação organizacional. Sinteticamente, o fato central é que, no curso deste processo, mudou o *perfil* do profissional demandado pelo mercado de trabalho que as condições novas postas pelo quadro macroscópico da autocracia burguesa faziam emergir: exige-se um assistente social ele mesmo “moderno” – com um desempenho onde traços “tradicionalistas” são deslocados e substituídos por procedimentos “racionalistas” (NETTO, 2002, p. 123, grifo do autor).

Esses elementos de erosão do Serviço Social “tradicional” passaram a estar presentes largamente na perspectiva modernizadora, a qual se apresentou, em linhas gerais, com algumas distintivas características, conforme contribuições de Netto (2002). Dentre elas, é importante destacar que a perspectiva modernizadora passou a conceber o Serviço Social brasileiro como “um instrumento profissional de suporte a políticas de desenvolvimento” (NETTO, 2002, p. 165). Ou seja, a preocupação com o desenvolvimento não era apenas o centro das preocupações do país, desde os anos 1950, mas também, passava a ser o centro das preocupações do Serviço Social. Esse último passou a ser um instrumento de intervenção, inserido no arsenal de técnicas sociais, sendo operacionalizado no marco de estratégias de desenvolvimento capitalista. A profissão passava a ser caracterizada como interveniente, dinamizadora e “integradora” nos processos de desenvolvimento. Outra característica peculiar a esta perspectiva profissional era o fato da mesma não questionar a ordem sociopolítica instaurada a partir da ruptura político-institucional

de 1964. O caráter da perspectiva modernizadora era nitidamente “reformista” (de traço marcadamente funcional ao conservadorismo burguês). A “neutralidade” era outro traço marcante da perspectiva modernizadora. Havia uma miscelânea de aportes teóricos que caracterizavam o ecletismo desta perspectiva que, por vezes, pintava com verniz de novo, de “moderno” aquilo que era tradicional dentro da profissão. Contudo, sobressaía-se aqui a vertente funcionalista. Observa-se ainda que a imagem do assistente social passa a ser associada a um “tecnocrata”, em meio às repartições públicas, que passavam a incorporar grande número de profissionais, e não mais passavam a ser vistos como profissionais que atuavam nos morros e nas comunidades.

Dois documentos, resultantes de eventos<sup>78</sup> da categoria de assistentes sociais brasileiros, congregam a perspectiva modernizadora do Serviço Social no Brasil. São eles o Documento de Araxá (MG) e o Documento de Teresópolis (RJ). O primeiro documento representou, conforme analisa Netto (2002, p. 167), a “afirmação da perspectiva modernizadora”, enquanto o segundo documento significou a sua “cristalização” (IBIDEM, p. 177). Assim, podemos sintetizar o conteúdo expresso por esses dois documentos, a partir de Netto (2002, pp. 167-193), da seguinte forma:

### **1) Documento de Araxá (MG/1967)**

- 1 – Representou a “afirmação da perspectiva modernizadora”;
- 2 – Reposiciona alguns traços históricos da prática profissional do Serviço Social tradicional;
- 3 – Destacou a atuação/intervenção profissional “microsocial”, junto a “indivíduos com desajustamentos familiares e sociais”;
- 4 – Sofreu nítida influência do referencial teórico “Estrutural-Funcionalista”, que enfatizava a necessidade de “ajustamento” dos sujeitos à ordem social, em seus aspectos econômicos, políticos, culturais e ideológicos;

---

<sup>78</sup> Os referidos documentos foram fruto dos chamados “Seminários de Teorização do Serviço Social”, ambos organizados pelo CBCISS e que levam os nomes das cidades que sediaram tais eventos. O Seminário de Araxá (MG) foi realizado de 19 a 26 de março de 1967, enquanto o Seminário de Teresópolis (RJ) foi realizado de 10 a 17 de janeiro de 1970. Para maiores informações sobre esses eventos, seus temas centrais, resultados, participantes e debates, sugere-se o recurso a Netto (2002).

- 5 – Buscou combinar um discurso profissional desenvolvido entre o “tradicional” e o “moderno”, com ligeira subordinação do primeiro ao último;
- 6 – Apontou para o *rompimento do tradicionalismo* presente na tricotomia “Caso – Grupo – Comunidade”. Contudo, a proposta revelada evidenciou ter havido somente uma “nova roupagem”, com “verniz de moderno”;
- 7 – Baseou sua direção social em uma visão de *homem integrado ao seu sistema social*;
- 8 – Defendeu uma perspectiva de “globalidade”, tanto do homem quanto do Serviço Social;
- 9 – O documento de Araxá, mesmo se dizendo “preocupado com a teoria do Serviço Social”, não a enfrentou explicitamente, falhando nesse propósito em que o debate teórico foi praticamente estéril.

## **2) Documento de Teresópolis (RJ/1970)**

- 1 – Significou a “cristalização” da perspectiva modernizadora;
- 2 – O “moderno” passou a triunfar definitivamente sobre o “tradicional” (no documento de Araxá eles possuíam pesos praticamente iguais);
- 3 – O debate teórico girou em torno da “fundamentação de uma Metodologia do Serviço Social”;
- 4 – O Serviço Social passava a ser visto como um “modo organizado e sistematizado de prestação de serviços”;
- 5 – A problemática do desenvolvimento social passa a ser enfrentada nos discursos teóricos da profissão, passando esta última a ser vista como um *instrumento das políticas de desenvolvimento*;
- 6 – Também trouxe uma perspectiva “Estrutural-Funcionalista”, com tendências para o “Neopositivismo”;
- 7 – Ênfase na *investigação diagnóstica e intervenção*;
- 8 – Aponta para a requalificação profissional, definindo o *perfil sociotécnico do Serviço social* e inscrevendo-o no circuito da *modernização conservadora*.

Sobre a política de previdência social, em particular, a ditadura civil-militar operou mudanças profundas logo no início desse regime. Ao avanço da

modernização conservadora, pretendida pelo regime inaugurado em 1964, tem-se, dois anos depois do golpe, durante o governo de Castelo Branco (1964-1967), a aprovação do Decreto-Lei nº 72, em 21 de novembro de 1966, o qual unificou os seis grandes Institutos de Aposentadorias e Pensões existentes à época e criou, em seu lugar, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). A unificação dos grandes institutos foi feita de forma acelerada e sem maior planejamento, no intuito de garantir a sua efetivação e, dessa forma, afiançar os compromissos daquele governo com o grande capital, os quais se viram ameaçados pelo processo sucessório na cadeira presidencial, tendo em vista que o General Artur da Costa e Silva (1899 - 1969) não manifestava entusiasmo pela unificação, como registrado em Martinelli, Baptista e Fuhrmann (1983, p. 70). Essa unificação mexeu com os processos de gestão e organização da previdência social brasileira, que já tinha passado por um primeiro momento de unificação de procedimentos durante o Governo Juscelino Kubitschek, em 1960<sup>79</sup>. Particularmente para o Serviço Social na previdência, a criação do INPS promoveu algo inédito e histórico: *a coordenação desse serviço previdenciário não mais se restringiu aos espaços fragmentários de cada IAP, mas, a partir de então, passou a constituir-se em uma “coordenação nacional”, a qual ganhou centralidade de gestão técnica e administrativa do Serviço Social na previdência social em todo o território nacional*. Isso se deu, como analisado por Bittencourt (1980, p. 3), em virtude da criação da *Coordenação Nacional de Serviço Social*, enquanto primeira forma organizativa e institucional da gestão do Serviço Social na previdência, órgão que passou a ser vinculado diretamente à também recém-criada Secretaria de Bem-Estar (SBE) do INPS. Sobre isso, é Abdalla (1987) quem consegue resgatar esta organização com maior riqueza de detalhes:

Assim, na estrutura institucional do INPS está presente a categoria Secretaria de Bem-Estar como uma estrutura técnica geral. O órgão foi criado em 15/12/66 pela Norma de Serviço DNPS/PAPS nº 13.3 tendo por objetivo gerenciar dois subsistemas que compõem o sistema de Assistência

---

<sup>79</sup> Trata-se aqui da aprovação da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, a qual criou a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). Essa lei permitiu que houvesse uma padronização e unificação da legislação que regia os IAPs no país. Nesse sentido, deu-se um passo importante para eliminar injustiças e confusões em relação aos critérios de acesso a serviços e benefícios previdenciários, tendo em vista que cada instituto possuía as suas próprias regras, serviços e benefícios. A partir da LOPS as regras eram únicas, as mesmas para todos os trabalhadores, independente de categoria que pertencesse ou de instituto que estava vinculado.

Social. Nele o Serviço Social e a Reabilitação Profissional são as duas estruturas técnicas particulares que formam o todo (ABDALLA, 1983, p. 28).

No período imediatamente posterior à unificação, foram criados alguns grupos de estudos/trabalhos institucionais, tendo como objetivo subsidiar a gestão da previdência social brasileira em suas áreas internas de atuação técnica, mesmo diante de uma conjuntura política nacional adversa, com restrições de reuniões em espaços públicos e de trabalho. Dentre essas áreas técnicas estava a do Serviço Social. Segundo Pereira (1979), esses grupos foram criados “tanto na Direção Geral **[INPS, em Brasília]** como nas Superintendências Regionais **[estados]**, buscando alimentar o próprio desempenho em busca de maior eficácia de sua ação” (PEREIRA, 1979, p. 294, grifo nosso). Tal informação é confirmada por Paranaguá que, em entrevista concedida a Martinelli, Baptista e Fuhrmann (1983), registrou que

Logo depois da unificação, foram montados quatro grupos de trabalho, o grupo de atividades comunitárias coordenado por Joceline Chamuzeau, o grupo de atividades diversas coordenado por Carmem Magalhães (do antigo IAPI) e eu que queria ficar na área médica acabei ficando no grupo de divulgação e interpretação da Previdência Social. O meu grupo foi o único que reunia assistentes sociais de todos os Institutos com exceção do IAPTC, foi um grupo heterogêneo, mas foi o que melhor trabalhou, que com um ano e meio de vigência fez uma convenção [...] Então, por sugestão do Ministro **[da Previdência, Jarbas Passarinho]**, nós organizamos uma Comissão permanente para dinamizar, em todos os Estados, a divulgação e a interpretação da Previdência (MARTINELLI, BAPTISTA; FUHRMANN, 1983, p. 71, grifo nosso).

O trabalho chamado de “interpretação e divulgação da Previdência”, desenvolvido por Paranaguá e outras assistentes sociais participantes desse grupo de estudos, foi um primeiro esforço coletivo para criar uma rotina profissional de orientação direcionada tanto aos trabalhadores quanto aos empregadores acerca das particularidades, regras e demais procedimentos necessários para acesso aos direitos da previdência social. Embora estivesse sob influência teórica do funcionalismo, com certo caráter conservador, de ajustamento e controle da força de trabalho, residia nesta nova atividade profissional o embrião daquilo que ficaria conhecido como “socialização de informações previdenciárias” e que será melhor abordado no **Capítulo II**.

Assim, tanto por influência da perspectiva modernizadora quanto pela formação de alguns grupos de estudo/trabalho no INPS, houve outro grupo de profissionais, formado por 10 assistentes sociais, que se reuniu para elaborar um

Plano de Ação para o Serviço Social na previdência. Porém, se por um lado a existência de grupos de trabalho/estudo, em um contexto antidemocrático, de restrição das liberdades coletivas e individuais, foi algo positivo para repensar os rumos da previdência e, conseqüentemente, do Serviço Social nessa política, por outro lado, a “forma” como isso se deu apresentou problemas de ordem democrática e participativa junto à base da categoria dos assistentes sociais na previdência. Esse grupo de dez profissionais foi encarregado de criar o chamado “Plano Básico de Ação” do Serviço Social na previdência, que culminou com a publicação da Resolução nº 4001.4, em 07 de fevereiro de 1972. Houve, nesse caso, a negativa institucional da possibilidade de construção coletiva e democrática “de baixo para cima”, contribuindo com que as gestões nacionais do Serviço Social e do INPS, à época, barrassem quaisquer propostas profissionais que estivessem em desenvolvimento naquele momento e que destoassem da concepção teórico-metodológica institucional. As críticas a esse tipo de manobra institucional não passaram despercebidas. Segundo Paranaguá, registrado em Martinelli, Baptista; e Fuhrmann (1983, p. 71),

Surge um Plano Básico de Serviço Social, feito por dez cabeças, que sob o ponto de vista teórico era maravilhoso, mas que não estava de acordo com a realidade brasileira daquele momento”, sendo os questionamentos dos assistentes sociais da base da previdência social algo constante: “Você sabe o que aconteceu? Você foi ouvida?” Porque os demais assistentes sociais da Previdência não tinham sido consultados sobre aquelas propostas, elas haviam sido fruto da criação daqueles dez profissionais” (IBIDEM, p. 71).

Nesse caso, o processo mais amplo de consulta, reuniões, seja a nível local, seja regional e nacionalmente, a partir das supervisões técnicas e das demais formas de recepção das demandas e sugestões da base da categoria no INPS, só passaria a ser de fato efetivados a partir das iniciativas desenvolvidas nos anos 1990, conforme será analisado no **Capítulo II**.

Tanto o Plano Básico de Ação (PBA) do Serviço Social na previdência, de 1972, quanto sua segunda versão, em 1978, tiveram significativa influência da “perspectiva modernizadora” (NETTO, 2002), expressa fortemente no Serviço Social brasileiro a partir do produto dos Seminários de Araxá (1967) e, principalmente, de Teresópolis (1970). O cenário nacional e internacional, no qual essas duas normas orientadoras surgiram, é profundamente marcado por mudanças expressivas nas

relações econômicas e sociais. A crise capitalista mundial dos anos 1970, tanto para os países capitalistas centrais quanto para os de capitalismo dependente, impôs a adoção de medidas neoliberais que visavam a salvaguardar o capital, gerando formas de contratendência à queda das taxas de lucro, buscando superar a “onda longa recessiva” (MANDEL, 1985). Todavia, superar essa *onda longa* e “regenerar” o capital não é tarefa das mais fáceis. O capitalismo, enquanto modo de produção total, totalizante e totalitário, como bem lembra Mészáros (2011a, p. 96), possui suas fissuras, suas falhas endógenas, não sendo por isso mesmo, algo facilmente controlável. O próprio Marx (2013), ao analisar as particularidades do capitalismo, já concluía que o capital, em si, “*engendra os meios materiais de sua própria destruição*” (Marx, 2013, p. 831, grifos meus). Daí que a perspectiva de “crise” se torna algo inerente e previsível dentro do modo de produção capitalista. Sobre esta tendência à crise, há em Mészáros (2011a) algumas considerações importantes. Segundo esse autor:

O capital como produtor potencial de valor historicamente específico só pode ser consumado e “realizado” (e, por meio de sua “realização”, simultaneamente também reproduzido numa forma estendida) se penetrar no domínio da *circulação*. O relacionamento entre *produção* e *consumo* é assim radicalmente redefinido em sua estrutura de maneira tal que a necessária unidade de ambos se torna insuperavelmente problemática, trazendo, com o passar do tempo, também a necessidade de alguma espécie de crise. Esta vulnerabilidade às vicissitudes da circulação é uma determinação decisiva, à qual nenhuma “economia doméstica” da Antiguidade ou da Idade Média feudal – muito menos as unidades socioeconômicas reprodutivas do comunismo primitivo e das antigas cidadezinhas comunais a que Marx se refere em algumas de suas obras mais importantes – deve se submeter, pois estão primordialmente voltadas para a produção e o consumo direto do valor de uso. (MÉSZÁROS, 2011a, p. 102, grifo do autor).

Assim, como analisado por Marx (2013) e por alguns autores da tradição crítica marxista (MANDEL, 1985; 1990; MÉSZÁROS, 2011a; 2011b; COGGIOLA, 2011a; HARVEY, 2011; 2014a; HOBBSBOWM, 2016 et. al.), essas crises no modo de produção capitalista tendem a se reapresentar de tempos em tempos. Isso porque, na produção capitalista,

[...] a mercadoria não possui o reconhecimento imediato do *trabalho social* contido nela, pois, para isso, ela dependerá de sua “venda” e do “preço” pelo qual será vendida. Dessa forma, a produção da mais-valia, em si – ou seja, a relação de exploração da força de trabalho do proletário – não é condição suficiente para a sua realização. Isto, por si só, não garantirá a existência da mais-valia. É preciso consumá-la, realizá-la a partir de sua

venda. É preciso que ocorra o desmembramento entre mercadoria e dinheiro e, em seguida, a realização do seu valor de troca, numa relação que envolve "valor de uso" e "valor de troca", para que se chegue ao momento das crises de superprodução (JESUS, 2018, p. 158; grifo do autor)

Dessa forma, tem-se que, quando a mais-valia não se realiza, não havendo assim a sua consumação, ou seja, quando há limites para completar o ciclo daquilo que Marx (2011b, p. 424) denomina de "circuito do valor" ou "circuito reprodutivo do capital", a exemplo de um desequilíbrio entre a oferta e a procura, no qual a primeira é superior à segunda, neste momento é que a crise capitalista se apresenta. Segundo Mandel (1990), enquanto as crises das sociedades pré-capitalistas eram tipicamente de "*subprodução de valores de uso*", as crises das sociedades capitalistas se caracterizam pela "*superprodução de valores de troca*". Para esse autor, as crises de superprodução ocorrem quando há uma conjugação de fatores, a exemplo da *superacumulação de capitais*, do *subconsumo de massas*, da *anarquia da produção*, da *desproporcionalidade* e da *queda da taxa de lucro*. Assim, conforme analisa Mandel,

Não é porque há muitos poucos produtos que a vida econômica se desregula. É porque há a impossibilidade de venda de mercadorias a preços que garantam o lucro médio – isto é, porque há, portanto, "muitas mercadorias" – que a vida econômica se desorganiza, que as fábricas fecham as suas portas, que os patrões demitem e que a produção, as rendas, as vendas, os investimentos e o emprego caem (MANDEL, 1990, p. 210).

É esse "círculo vicioso" entre as esferas de produção e circulação capitalistas que engendra as condições necessárias para a sua disfunção, para o surgimento das crises do capital. Uma crise ocasionada pela indissociabilidade entre o *subconsumo de massas* (oferta de mercadorias acima da procura e possibilidade de consumo) e a *superacumulação de capital* (lucros não alcançados em condições satisfatórias e suficientes para propiciar a expansão de bens de capital). Neste aspecto, encontra-se aqui uma aproximação entre o pensamento de autores da tradição crítica, como Mandel (1990, p. 210), Faleiros (2000, p. 66), Mészáros (2011a, p. 102). et. al., os quais reconhecem na crise capitalista a indissolúvel relação entre as esferas da produção e do consumo, bem como a incapacidade do consumo (demanda) absorver grande parte da produção (oferta), o que acaba por precipitar as crises capitalistas, de tal forma que o capital não mais consegue se

recuperar como antes, entrando em uma fase na qual a crise capitalista chega a sua dimensão estrutural (MÉSZÁROS, 2011a; 2011b). Isso demonstra o quanto o modo de produção capitalista é autodestrutivo e inerentemente propenso às crises ou, nas palavras de Netto e Braz (2006, p. 157, grifo dos autores), “a crise é *constitutiva* do capitalismo: **não existiu, não existe e não existirá capitalismo sem crise**”.

Particularmente em relação ao Brasil que, neste período histórico vivenciava o chamado “milagre brasileiro” (CARTAXO, 1992, p. 66; MOTA, 2011, p. 139), entre 1968 e 1973, tendo crescimento médio do PIB nacional acima dos 10%, observa-se que o país também passou a ser impactado negativamente pela crise capitalista mundial dos anos 1970, tendo a reversão dos números econômicos favoráveis. Nesse sentido, a previdência social, conforme analisam autoras como Cabral (1980), Cartaxo (1992) e Mota (2011), transformou-se em um importante nicho de desenvolvimento dos interesses do setor privado para buscar superar a crise e restabelecer as taxas de lucro.

Apesar de alguns avanços no processo de expansão do acesso aos direitos, serviços e benefícios da previdência social, destinados a segmentos da classe trabalhadora<sup>80</sup>, outrora aliados desta forma de proteção social, observa-se que esta expansão se deu acompanhada de uma intensificação do controle e da repressão da classe trabalhadora no Brasil, bem como, do desmonte de parte da estrutura pública dos serviços previdenciários. É nesse mesmo período do chamado “milagre econômico brasileiro”, com o crescimento da riqueza nacional, que se identificou, contraditoriamente, uma forte concentração de renda, aumento das desigualdades, elevação do poder dos monopólios e crescimento do desemprego. Isso, como analisa Cartaxo (1992, p. 67), “acarretou insatisfação entre as classes subalternas. Houve uma ameaça de ressurgimento do poder civil com a reorganização da esquerda e a revolta estudantil em nível mundial<sup>81</sup>”. Como forma de contenção das

---

<sup>80</sup> Os trabalhadores rurais passou a ter direito à previdência social em 1969, por meio do Decreto-Lei nº 564, de 01/05/1969; os empregados domésticos a partir de 1972, com a edição da Lei nº 5.859, de 11/12/1972; os trabalhadores autônomos, que passam a ter direitos previdenciários reconhecidos a partir da Lei nº 5.890, de 08/06/1973, que altera a LOPS; e os idosos acima de 70 anos e “inválidos”, que passaram a ter direito a um benefício previdenciário, de caráter assistencial, em 1974, a partir da Lei nº 6.719, de 11/12/1974, criando a Renda Mensal Vitalícia (RMV), substituída posteriormente pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), em 1993 (BRASIL, 1994c).

<sup>81</sup> Embora não cite, Cartaxo (1992) refere-se aqui ao movimento de “maio de 1968”, iniciado em Paris, pelos estudantes franceses, os quais reivindicavam mudanças nos costumes conservadores, maior liberdade e respeito aos direitos civis o que, posteriormente, ampliou-se para questionamentos acerca da legitimidade política dos governos à época. Os estudantes franceses organizaram

agitações sociais no país, o governo Costa e Silva (1967-1969) lançou mão da edição do Ato Institucional nº 5 (AI-5), em 13 de dezembro de 1968, o qual, dentre outras medidas, limitou as liberdades individuais e coletivas, interveio nas eleições, cassou mandatos políticos, fechou os parlamentos federal, estaduais e municipais e intensificou a perseguição e repressão a opositores do regime. Seus efeitos durariam por dez anos, até outubro de 1978, quando foi revogado pelo governo Ernesto Geisel (1974-1979). A intensa repressão que se viu no período de vigência do AI-5 promoveu vários atos de perseguição político-ideológica, prisões, torturas, assassinatos e vários desaparecimentos de pessoas consideradas “subversivas” e que representassem alguma ameaça ao regime instaurado em 1964. Lideranças políticas de esquerda, dirigentes sindicais, artistas, jornalistas, estudantes e demais trabalhadores vinculados a movimentos sociais variados (inclusive religiosos), foram classificados como inimigos do Estado. Nesse cenário de terror, é particularmente simbólica a situação ocorrida com três assistentes sociais que, à época, trabalhavam na previdência social, sendo elas presas injustamente e sofrendo atos de tortura por parte de agentes de repressão do Estado, conforme aponta a apuração realizada pela Comissão da Verdade do município de Juiz de Fora, no estado de Minas Gerais:

*Marilea Venâncio Porfírio também prestou depoimento à CMV-JF. Ela foi presa em dezembro de 1971 em Belo Horizonte, quando trabalhava como assistente social no então INPS. Tendo ficado detida por mais de 2 meses, foi demitida por “abandono do trabalho”, embora seu pai tenha ido àquela instituição explicar o motivo dela não estar comparecendo ao trabalho. Depois de ter sido julgada, cumprido pena e libertada, Mariléa entrou com um processo na justiça federal pedindo sua reintegração ao INPS, (atual INSS), a mesma reivindicação de duas outras assistentes sociais, *Marilda Villela Yamamoto* (também depoente da CMV-JF) e *Verônica Santos*. Enquanto as outras duas foram reintegradas ao INSS, Mariléa Venâncio Porfírio não alcançou êxito e continua lutando na justiça para recuperar o emprego perdido injustamente. A CMV-JF recomenda que Mariléa tenha direito à reparação pelos danos sofridos, assim como as outras colegas de profissão (JUIZ DE FORA, 2016, p. 216, grifo nosso)*

O histórico de participação política dessas assistentes sociais, ainda enquanto estudantes na universidade, militando no movimento estudantil do Serviço Social e

---

protestos públicos na capital francesa, enfrentaram as forças policiais e, posteriormente, também incentivaram os trabalhadores franceses a aderir ao movimento, que ganhou notoriedade e gerou repercussões internacionais, influenciando estudantes e trabalhadores de outros países.

na “Ação Popular” (AP)<sup>82</sup>, com a organização de algumas manifestações, pequenos comícios e debates sobre a democratização do país, foi suficiente para que, já na condição de profissionais, trabalhadoras e servidoras públicas da previdência social brasileira, sofressem tais formas de perseguição política do regime militar. Na sua atuação profissional no INPS, neste período, os assistentes sociais também vivenciavam limites em seu trabalho, em função do próprio regime ditatorial. Afinal, como relembra Faleiros (2008, p. 84), “No período da ditadura, quase sempre uma orientação teórico-prática contrária à oficial não poderia ser explicitamente adotada, em razão das perseguições políticas que daí podiam advir”.

Apesar do período altamente repressivo e das influências estrutural-funcionalistas em suas ações profissionais, o Serviço Social na previdência, até aquele momento, passou por um processo de fortalecimento de suas estruturas funcionais nos órgãos da previdência. Identifica-se aqui o ganho que houve com a separação em dois Departamentos distintos, sendo um destinado para a Reabilitação Profissional e outro para o Serviço Social, sendo que antes estavam reunidos em uma única estrutura Departamental. Já aqui, em 1962, como produto da conclusão a que chegou um Grupo de Trabalho<sup>83</sup>, reconhecia-se “a impossibilidade legal, para unificar, sob a direção do mesmo técnico, duas especializações diferentes, que realizavam serviços diversificados e de grande amplitude” (BITTENCOURT, 1980, p. 104). Essa separação se deu naquele mesmo ano, tendo a assistente social Anna Alves Pereira tomado “posse como primeira Diretora do Departamento de Serviço Social, do então Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários” (BITTENCOURT, 1980, p. 104).

A partir daí, ampliou-se bastante o raio de atuação do Serviço Social na previdência junto à população usuária, com a publicação da Resolução DNPS/RS nº 1.081, de 26/10/1965 (BITTENCOURT, 1980, p. 105) e através da criação de alguns importantes instrumentos de trabalho, a exemplo da “Ajuda Supletiva”<sup>84</sup>, bem como,

---

<sup>82</sup> A Ação Popular foi uma organização política criada no início dos anos 1960, após o Congresso Estudantil da União Nacional dos Estudantes (UNE), realizado em Belo Horizonte, em 1962, sendo produto da atuação de militantes estudantis vinculados à Juventude Universitária Católica (JUC).

<sup>83</sup> O referido Grupo de trabalho foi criado em 15 de maio de 1962 e “instituído pela Portaria DNPS nº 4.897, para elaborar o anteprojeto de Regulamento do Serviço Social” (BITTENCOURT, 1980, p. 103).

<sup>84</sup> A Ajuda Supletiva foi criada por meio da “Ordem de Serviço nº 401.84/ SBE, de outubro de 1974” (ABDALLA, 1987, p. 103), e se constituía em uma espécie de liberação financeira disponibilizada pela previdência social “em casos de carência ou privação real” (BUGALHO, 1977, p. 237) dos usuários, seja em relação à aquisição de alimentos, vestuário, transporte, gastos com medicamentos, pagamento de aluguel, seja para a compra de instrumentos de trabalho, tanto para trabalhadores

de seus programas institucionais específicos, que perfaziam um total de dez, como apresentado por Pereira (1979, pp. 301-312):

- Programa de esclarecimento e mobilização de recursos
- Programa de divulgação e interpretação da previdência social
- Programa de recuperação dos segurados incapacitados – Plano de Ação Conjunta – PAC
- Programa de capacitação para o trabalho
- Programa de atuação integrada nas clínicas pediátricas
- Programa de assistência aos excepcionais
- Programa de assistência a idosos
- Programa de proteção e recuperação da saúde
- Programa de promoção social
- Programa de integração do servidor no trabalho

Esses programas possuíam como característica comum a fragmentação de suas ações profissionais, com práticas pulverizadas, desconexas, sem diálogo algum entre si. Tratavam-se de ações isoladas, para um público segmentado e que, embora mantivessem uma perspectiva de proteção social, pela via do acesso a alguns direitos e benefícios, sua direção social mantinha uma orientação social de legitimação dos estritos interesses institucionais, com pouca ou completa ausência de tensionamento entre os profissionais e a gestão do INPS. Dos 10 programas desenvolvidos pelo Serviço Social, à época, identifica-se que, em pelo menos 07 destes programas (ou seja, 70% deles), a "ajuda supletiva" estava presente. Na verdade, ela se constituía como parte fundamental da atuação dos assistentes sociais na previdência, o que viabilizava, concretamente, as suas ações no órgão e fora dele.

Neste sentido, os assistentes sociais passaram a compor uma força de trabalho bastante requisitada pela previdência, tendo registrado, neste período, o maior número de assistentes sociais trabalhando nesta política social, com 1.754

---

rurais quanto para desempregados. Esses valores poderiam ser concedidos, inclusive, para não segurados da previdência social. Sua administração e concessão ficava a cargo do Serviço Social. Esse recurso era bastante demandado pelos usuários, tendo um volume financeiro considerável e que elevou bastante o seu gasto desde sua criação, como pode ser observado em Pereira (1979, p. 316), a qual indica que, entre 1971 e 1975, esse gasto teria sido elevado em cerca de 18 vezes.

assistentes sociais, em 1976, conforme dados encontrados em Pereira (1979). Do conjunto de profissionais com formações e cargos diversos vinculados na então Secretaria de Bem-Estar do INPS, os assistentes sociais correspondiam a 40,1% deste total. Ou seja, representavam, numericamente, a maior categoria profissional vinculada a esta secretaria, sendo seguida pelos funcionários “administrativos e de apoio”, com 1.307 (29,1%); os “auxiliares especializados”, com 748 (17,1%); “médicos peritos”, com 247 (5,6%) e “psicólogos”, com 144 (3,3%), apenas para citar alguns, segundo os números apresentados por Pereira (1979, p. 315).

Conforme aludiu-se anteriormente, no segundo lustro dos anos 1970, acompanhado da repressão do Estado, veio também o desmonte de algumas das estruturas públicas da previdência social em favor dos interesses do mercado. Foi durante a gestão de Reinhold Stephanes, naquele momento ocupante da presidência do então INPS, entre 1974 e 1978, que se iniciou um processo de desestruturação importante e profundamente negativo para o Serviço Social na previdência. Em 01 de setembro de 1977, por meio da Lei nº 6.439, foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), composto pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), Legião Brasileira de Assistência (LBA), Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), Instituto de Administração e Fiscalização da Previdência Social (IAPAS) e Central de Medicamentos (CEME). No que se refere ao Serviço Social na previdência, o SINPAS decretou a

Extinção dos Centros de Serviço Social e das chefias do Serviço Social com cargos DAS (Divisão de Assessoria Superior) criação de chefias com DAI (Divisão de Assessoria Intermediária); e extinção de estágio de acadêmicos do Serviço Social no INPS (ABDALLA, 1987, p. 104).

Esses Centros haviam sido criados em 20 de setembro de 1971, por meio da Resolução nº 603.83/INPS (ABDALLA, 1987, p. 102). A partir daí é possível identificar uma clivagem em relação ao Serviço Social na previdência, caracterizando-se no princípio do seu desmonte. Pela primeira vez na história este serviço passava a sofrer os reflexos da chamada “reestruturação produtiva” (HARVEY, 2014a; 2014b) no âmbito institucional da previdência, o que também

pode ser considerado como uma das respostas do Estado capitalista brasileiro para conter parte dos efeitos da crise capitalista mundial dos anos 1970, reduzindo parte dos custos operacionais com a estrutura da previdência social no país.

Dessa forma, a “mudança na organização interna afetou o Serviço Social que perdeu o espaço ocupado na estrutura organizacional, tendo sido desativados alguns dos seus Programas, sendo outros transferidos para a LBA” (ARAÚJO, 1987, p. 83). A extinção dos Centros de Serviço Social<sup>85</sup>, enquanto importantes espaços ocupacionais dos assistentes sociais e de atendimento às demandas dos usuários da previdência, contribuiu para inaugurar um período marcado por extinções, rebaixamentos de cargos de gestão, redução de recursos orçamentários, fim de experiências e práticas de estágio profissional e de contribuições à produção acadêmica, finalizando, assim, com um período caracterizado pela expansão deste serviço no âmbito da previdência social e que durou pouco mais de 30 anos desde sua criação nesta política social. Outra medida seguida após a extinção dos Centros de Serviço Social foi a extinção, por meio da Portaria nº 1.125 / MPAS, de junho de 1978, da então Secretaria de Bem-Estar, à qual o Serviço Social – juntamente com a Reabilitação Profissional e a Perícia Médica – estava vinculado. Com isso, a Coordenação de Serviço Social passou a ficar vinculada à chamada Secretaria de Serviços Previdenciários (ABDALLA, 1987, pp. 45-46). Associado à extinção dos Centros de Serviço Social no âmbito da previdência<sup>86</sup>, bem como, à extinção da Secretaria de Bem-Estar e à sua ida para a nova secretaria, a reestruturação dos cargos/funções e da estrutura institucional no INPS, nesse momento, passou a transformar as antigas Coordenadorias Regionais de Serviço Social em Núcleos de Supervisão Técnica do Serviço Social. Isso contribuiu para um nítido rebaixamento de função e importância desse serviço na estrutura organizacional do INPS já àquela época, o que, com a desativação dos Centros de Serviço Social, transformando-os em Equipes de Serviço Social, passando a ter “uma diminuta representatividade [...]

---

<sup>85</sup> Dados de Pereira (1979, p. 296) apontam que o Serviço Social mantinha, no conjunto de estados do país, uma estrutura composta por “31 (trinta e um) Centros de Serviço Social. Além disso, responde tecnicamente por 21 (vinte e um) Seções de Serviço Social de Pessoal e 72 (setenta e duas) Seções de Serviço Social integradas em Hospitais e Ambulatórios do INPS”.

<sup>86</sup> A estrutura dos Centros foi direcionada para a LBA, conforme registra Araújo (1987, p. 83). Esta iniciativa do governo, além de esvaziar parte do espaço ocupacional do Serviço Social na previdência, passou a dar aos Centros um caráter assistencial, transmutando a sua oferta para a lógica da “benesse”, da “ajuda”, retirando tal prestação da órbita das relações de produção, dos direitos derivados dos vínculos formais de trabalho assalariado.

um redimensionamento, com perda significativa de sua autonomia [...] **[ao]** integrar as Divisões de Benefícios (ANAS, 1989, p. 102, grifo nosso).

Estas alterações institucionais no âmbito da previdência social, que alteraram significativamente processos de trabalho internos ao então INPS, atingiram vários setores do instituto, demonstrando, assim, o início da reestruturação produtiva como parte das respostas do Estado frente à crise mundial do capital, identificada já naquela década. Todavia, é notório que os serviços e programas institucionais que voltavam suas ações para a proteção social da classe trabalhadora, por meio de recursos orçamentários com algum valor significativo, passavam a se constituir em alvo prioritários dos cortes e demais iniciativas de contenção de gastos.

Contudo, mesmo diante do desmonte de seu espaço de trabalho, observou-se muito pouco, até aquele momento, de reação por parte da categoria dos assistentes sociais na previdência, pois, até então, o Serviço Social continuava a ter sua legitimação profissional vinculada aos interesses da instituição empregadora, como analisado por Bittencourt (1989, p. 119),

Por se tratar de uma prática institucionalizada, o Serviço Social na Previdência Social, apresenta-se comprometido com os objetivos e finalidades da Instituição incorporando e reproduzindo, portanto, a ideologia dominante.

Contudo, em razão do movimento de renovação profissional do Serviço Social no Brasil, iniciado por volta dos anos 1960 e intensificado a partir dos anos 1970, bem como compelido a esboçar alguma reação, em virtude do processo acelerado de desmonte que vinha sofrendo, o Serviço Social na previdência já não podia mais continuar a legitimar-se pela instituição, quando esta última dava sinais de não legitimá-lo. Frações desta categoria profissional, que trabalhavam na previdência social, começaram, então, a estabelecer laços maiores e mais permanentes com os movimentos sociais, participando das lutas pela democratização do país e, conseqüentemente, buscando fortalecer o seu reconhecimento enquanto sujeitos sociais pertencentes à classe trabalhadora. Isso passava, também, por uma negativa do regime político no qual o Brasil se encontrava imerso, bem como, pelo questionamento das medidas do governo, as quais se encaminhavam em direção à privatização da previdência social no país. Esse processo de privatização da previdência social brasileira, durante o regime militar, operou-se, particularmente,

durante a gestão do general Ernesto Geisel (1974-1979) – ou seja, sendo anterior às investidas identificadas por Faleiros (2002, p. 37) durante o governo do general João Figueiredo (1979-1985) – quando foi autorizada, através da Lei nº 6.435, de 15.07.1977, a “criação da previdência complementar” no Brasil, intensificando as investidas do mercado sobre a comercialização de planos de previdência privada<sup>87</sup>, cujos desdobramentos persistem até os dias de hoje. Aliás, a privatização da previdência pública, como mecanismo de contratendência das crises capitalistas, passou a ser uma das principais alternativas do Estado em muitos países a partir dos anos 1970, em decorrência do volume de recursos do fundo público alocado nesta política social, como analisado por Granemann (2012, p. 254),

É, precisamente, a gigantesca capacidade “econômica” da política previdenciária de acumular recursos que faz dela uma alternativa e um instrumento para o enfrentamento das crises do capital e não o contrário; dito de modo diverso, não é porque está em crise que a política social previdenciária sofre tantos ataques; é sua exuberância acumulativa de recursos, sua possibilidade de longo prazo de mobilizar extensas quantidades de dinheiro que faz dela uma importante saída para o capital e que não deve estar – do ponto de vista do grande capital e de seu Estado – subordinada ao trabalho sob a forma de repartição solidária da classe trabalhadora e como elemento potencial para a formação da consciência de classe para si.

Desta forma, a legitimidade que o Serviço Social na previdência buscava, neste momento, passava pelo rompimento com as amarras da “neutralidade” e do estabelecimento da necessária crítica ao regime autocrático burguês, em face do nítido desmonte que se produzia na previdência social, bem como, em outras políticas sociais. A neutralidade não foi apenas algo particular do Serviço Social na previdência, mas sim, uma característica da própria profissão no Brasil e de suas instâncias organizativas durante a vigência do golpe civil-militar no país, conforme analisa Netto (2009b, p. 30, grifo do autor),

*O que sobressai, quando se estuda o Serviço Social sob a autocracia burguesa, é a olímpica “neutralidade” dessas instâncias e fóruns em face do regime ditatorial. De fato, nas suas expressões imperam, até o III CBAS, o silêncio e a omissão em face da ditadura*

---

<sup>87</sup> Para uma análise mais aprofundada sobre algumas alterações da previdência e seus impactos no campo dos direitos sociais durante o período da ditadura civil-militar no Brasil, recomenda-se os trabalhos de Cabral (1980), Cartaxo (1992) e Mota (2011).

É neste sentido, como sinaliza Netto (2009b), que o III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS)<sup>88</sup>, lembrado historicamente como o “Congresso da Virada”, realizado na cidade de São Paulo, em 1979, operou particular e fundamental mudança na direção social e política do Serviço Social brasileiro e, conseqüentemente, do Serviço Social na previdência. Esse CBAS serviu como catalisador das chamadas “vanguardas profissionais” (NETTO, 2002), aquelas que corporificava em suas propostas para a profissão uma cisão com um passado profissional, de base confessional, conservadora e que se mantinha alheia às mudanças que se processavam na realidade do país e na dinâmica da sociedade brasileira. Estas vanguardas constituíram uma perspectiva nova no seio da renovação profissional e que Netto (2002, p. 247) denominou de ‘intenção de ruptura’, tendo maior repercussão inicialmente no circuito acadêmico<sup>89</sup>, mas que, ao final dos anos 1970 e, principalmente, a partir da década de 1980, passou a ganhar maior projeção no conjunto da categoria profissional no Brasil. Esta intenção de ruptura com o conservadorismo histórico do Serviço Social brasileiro só foi possível em virtude da relação que esse último passou a ter com a realidade do operariado nacional e suas aspirações, conforme analisado por Netto (2009b, pp. 30-31),

Não é nenhum exagero assinalar a sua simetria, no quadro do Serviço Social, à reinserção da classe operária na arena política brasileira: assim como esta marcou uma clivagem na dinâmica política brasileira, o III Congresso operou uma decisiva transformação na dinâmica profissional no país. Se o protagonismo operário, quebrando o monopólio do comando burguês na frente democrática, impediu a consecução do projeto de auto-reforma do regime, o III Congresso quebrou o monopólio conservador nas instâncias e fóruns da categoria profissional – e, em ambos os casos, as conseqüências foram muito além do marco estritamente político [...] Relacionar o III Congresso à reinserção da classe operária na arena política é absolutamente necessário para compreender a sua significação – não foi por acaso que, no processo e na euforia da “virada”, substituída a Mesa “oficial” do Congresso, nela tenha tido lugar aquele que, no momento, simbolizava a vigorosa emersão proletária na vida política, o então líder metalúrgico Luís Inácio Lula da Silva. Mas não se trata, apenas, de

<sup>88</sup> Netto (2002, p. 134; 2009b, p. 30) assim como Faleiros (2009, p. 49) lembram que os Congressos Brasileiros de “Assistentes Sociais” tiveram início nos anos 1970 – com o primeiro CBAS realizado em 1974, no Rio de Janeiro – mas que esses eventos substituíram os Congressos Brasileiros de “Serviço Social” (CBSS), iniciados ainda na década de 1940, mais precisamente, em 1947, na cidade de São Paulo. Em todos esses eventos estiveram presentes assistentes sociais da previdência.

<sup>89</sup> O autor faz distinção especial ao protagonismo da Escola de Serviço Social da Universidade Católica de Minas Gerais, bem como, alguma contribuição das Escolas de Serviço Social das universidades de Juiz de Fora (MG) e Goiânia (GO). Foi através desses espaços acadêmicos que, embrionariamente, forjaram-se as bases para um novo pensar crítico acerca do Serviço social no Brasil, o qual ficou conhecido como “Método BH”. Para uma análise mais aprofundada sobre as particularidades do “Método BH”, seus avanços e limites, cf. Netto (2002).

significação simbólica: foi a imantação operada pelo protagonismo operário que precipitou e catalisou possibilidades concretas existentes no Serviço Social, favorecendo a sua objetivação e dando suporte societário amplo à sua conversão em realidade.

Vale ressaltar ainda algo importante: nesse histórico CBAS participaram ativamente de sua construção algumas assistentes sociais da previdência, e que constituíam a vanguarda profissional à época, a exemplo de Rita Paranaguá, Maria do Socorro Reis Cabral e Leila Bugalho, apenas para citar algumas. Tais profissionais tiveram uma importante participação nesse Congresso, contribuindo para o desenvolvimento dos debates, na exposição de conteúdos, na apresentação de trabalhos, assim como, nos painéis “Política Governamental” e “O profissional na política social”, como registrado em CFESS (2009, pp. 175-177). Essas assistentes sociais tiveram papel decisivo no sentido de trazer para dentro da previdência social o espírito da “virada”, sua perspectiva de ruptura, influenciando nos debates e formulações profissionais para a construção do projeto profissional do Serviço Social na previdência a partir dos anos 1980, em meio à efervescência política e de participação popular que se processava na sociedade brasileira de então.

Assim, foi por meio dessa frequente participação de profissionais da previdência social nos espaços e demais eventos do Serviço Social<sup>90</sup> que foi possível a constituição de uma sintonia entre o projeto profissional do Serviço Social no Brasil e a direção social do projeto profissional do Serviço Social na previdência. Esse processo de construção coletiva crítica de um novo projeto profissional começa a se desenvolver mais intensamente após o “Congresso da Virada”, juntando-se aos resultados dos seus debates à luta da sociedade brasileira, por meio dos movimentos sociais e demais formas de participação social e política no país, pela instauração de um regime democrático e, com isso, pondo um fim na ditadura civil-militar inaugurada em 1964. Assim, durante o V Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, realizando em São Paulo, entre 09 e 13 de dezembro de 1985 – já sob o primeiro governo civil, após o término do regime ditatorial – um grupo de assistentes sociais da previdência reuniram-se e analisaram a condição real do Serviço Social

---

<sup>90</sup> Recordar-se aqui que desde os primeiros eventos do Serviço Social, seja na América Latina, em 1945, seja no Brasil, com o I Congresso Brasileiro de Serviço Social, em 1947, já havia a participação de assistentes sociais da previdência, a exemplo da participação de Luís Carlos Mancini, a qual merece destaque, inclusive, de Netto (2002, p. 139) e de Yamamoto e Carvalho (2004, pp. 328; 335-336).

na previdência, àquela época, ainda sob a direção social de um modelo funcionalista. Os profissionais, então, analisaram que,

As atividades do serviço social assumem uma feição administrativa:

- atos normativos, que expressam os objetivos institucionais;
- função técnica realizada sob padrões tradicionais;
- os pressupostos do serviço social não são questionados e a ação assume um caráter controlador sobre a clientela;
- há algumas práticas educativas que, no entanto, constituem iniciativas de pequenos grupos, sem repercussão na instituição.

Os Núcleos de Supervisão Técnica de Serviço Social reproduzem a política institucional, mostrando-se refratários a um trabalho voltado aos interesses dos trabalhadores. A execução não participa dos níveis decisórios (ANAS, 1989, p. 103).

Reafirmava-se aqui, portanto, na análise dessas profissionais, que o Serviço Social na previdência ainda se guiava e legitimava fortemente pelos interesses e objetivos institucionais. Nesse sentido, a função desse serviço ainda permanecia sob uma direção social conservadora, que não vislumbrava a viabilização de direitos, sob uma perspectiva de cidadania, para o conjunto dos trabalhadores atendidos pelo Serviço Social. A capacidade decisória desse serviço, ou seja, sua condição de intervir, de planejar, questionar, avaliar, e não apenas de ser um mero “executor terminal de políticas sociais” (NETTO, 2002), era anulada, não havendo, naquele momento, possibilidades concretas de reversão do fazer profissional dos assistentes sociais dentro do Serviço Social na previdência, “o que gerou ampla insatisfação profissional” (ANAS, 1989, p. 102).

Particularmente, identifica-se nesse V CBAS um momento importante, histórico e determinante, que marca, ao término do segundo lustro dos anos 1980, o posicionamento ético-político que tomava corpo e se tornava uma tendência entre os assistentes sociais da previdência, em relação à própria previdência social e ao Serviço Social na previdência. Explicitavam-se, nas conclusões de seu debate coletivo, as defesas feitas pela categoria profissional para superar a direção social funcionalista e de aparente neutralidade que possuía esse serviço previdenciário. Nesse sentido, destacam-se aqui algumas destas propostas, as quais passaram a influenciar os debates internos da categoria e que, até os dias atuais, compõem o campo de reivindicações e defesas mais caras ao Serviço Social na previdência, principalmente a partir dos anos 1990. Dentre estas propostas destacam-se as seguintes:

## **2. Democratização da Previdência Social**

**a)** Democratização da Previdência Social, com a participação efetiva dos trabalhadores na elaboração da política previdenciária e na gestão administrativa e financeira dos Institutos, inclusive no Fundo de Liquidez da Previdência Social e no Fundo de Previdência e Assistência Social.

**b)** Por eleições diretas em todos os níveis; eleições das chefias executivas com a participação dos funcionários e o apoio das entidades dos previdenciários; e eleições para os cargos políticos (superintendências, secretarias e ministérios) com a participação do conjunto das entidades da classe trabalhadora.

**f)** participação dos assistentes sociais de execução nos níveis decisórios de definição da política do serviço social;

**h)** que as eleições diretas para as chefias de serviço social sejam encaminhadas de imediato, com o apoio dos sindicatos e entidades da categoria;

## **3. Estatização da Previdência Social**

**a)** pela desprivatização e estatização total da Previdência Social, pelo corte dos convênios da Previdência com a rede privada; e pelo aumento da rede própria de atendimento da Previdência.

## **7. Unificação de categoria dos assistentes sociais da Previdência**

**b)** os assistentes sociais devem participar do movimento de previdenciários nos seus estados.

## **9. Compromisso dos assistentes sociais com a luta dos trabalhadores na Proposta da Previdência**

**a)** que a prática profissional dos assistentes sociais esteja com os trabalhadores e movimentos populares, e que os assistentes sociais coloquem o seu saber profissional a serviço da clientela, discutindo com ela os objetivos da instituição, da profissão e da própria população;

**b)** que os locais de trabalho e entidades viabilizem propostas alternativas de prática de serviço social dentro do compromisso com os trabalhadores e movimentos populares (ANAS, 1989, pp. 104-107, grifo do autor).

O crescente movimento realizado pelos assistentes sociais para alterar a direção social do Serviço Social na previdência, retirando-o de sua legitimação exclusivamente institucional para pô-lo a serviço dos interesses da classe trabalhadora, alia-se às reivindicações mais amplas dos trabalhadores por uma verdadeira reforma da previdência social, e que pudesse transformar essa política social em um real mecanismo de proteção social dos trabalhadores no Brasil. Tal luta se deu durante o governo José Sarney (1985-1990). Grande parte da população brasileira, após a frustração vivenciada por não ter participado de eleições diretas, através do voto popular, e que poderia escolher o primeiro presidente civil do país após o término da ditadura civil-militar, depositou suas esperanças nos trabalhos que vinham sendo desenvolvidos pela Assembleia Constituinte Nacional (ACN)<sup>91</sup>, formada em 1987, e que tinha como objetivo principal a elaboração de uma nova Constituição brasileira. Os trabalhos da ACN naquele ano foram intensos e com

<sup>91</sup> Essa Assembleia, formada pelos 559 parlamentares (Deputados Federais e Senadores) eleitos nas eleições gerais de novembro de 1986, teve o início de seus trabalhos em 1º de fevereiro de 1987, tendo a conclusão desses em 22 de setembro de 1988. Pouco mais de uma semana depois, em 05 de outubro de 1988, a Constituição Federal foi promulgada no Brasil.

grandes embates entre os representantes do capital e os representantes do trabalho. Apesar dos conservadores ainda manterem a maioria dos assentos no parlamento nacional, observa-se uma composição mais plural, diversa, com aumento da representação dos segmentos populares, sendo esse o resultado do processo de participação democrática da população brasileira nos rumos do país.

Contudo, o presidente Sarney, diante dos reflexos da chamada “década perdida”, expressa pelo baixo nível de crescimento econômico, dificuldades de geração de emprego, descontrole inflacionário, aumento da dívida pública, perda da capacidade de financiamento público e de investimento em políticas sociais, passou a dar nítidos sinais de que discordava do novo padrão de intervenção de Estado que estava sendo construído pela ACN ao final daquela década.

Figura 4 – A posição de Sarney em relação à nova Constituição brasileira

• O PAÍS

O GLOBO

# Sarney: Constituição tornará País ingovernável

Quarta-feira, 25 de novembro de 1987

JOÃO ROGO  
Especialista

BELEM — A Constituição que está sendo esboçada a partir do texto produzido pela Comissão de Sistematização ameaça tornar o País ingovernável, afirmou ontem o Presidente José Sarney, em entrevista coletiva nos jardins da residência oficial do Governador do Pará, à sombra de duas enormes mangueiras. O Presidente não quis, porém, apontar falhas no trabalho dos constituintes, dizendo que seria difícil e penoso enumerá-las e que não pretende interferir no processo. Mesmo assim, afirmou que eleições, gerais ou não, em 88 não tornam o País ingovernável.

Sarney assegurou que sua disposição de não se imiscuir nos trabalhos da Constituinte estende-se também à questão de seu mandato, que será ainda apreciado, numa etapa final, pelo plenário. Para o Presidente, a decisão da Comissão de Sistematização “não tem volta”, até porque ele não vai empenhar-se nesse sentido.

Disse que não se sente à vontade para analisar a possibilidade de eleições gerais no próximo ano, mas deixou transparecer que esta seria a medida correta, ao explicar que um comentário seu resultaria na acusação de que alimenta ressentimentos. A seu lado, o Governador Epitácio Cafeteira (MA) interpretou essa resposta como uma maneira delicada de dizer que a sua opinião não deve ser manifestada por favorecer a ideia.

Sarney, no entanto, acusou os defensores do parlamentarismo de apenas buscarem, com a ideia, a redução do seu mandato. Disse que após o resultado da Sistematização eles demonstraram claramente que desejavam negociar o mandato. Por isso mesmo, acha que dificilmente o sistema será adotado.

— Toda vez que se defende uma ideia e não se tem convicção sobre essa ideia, ela não tem nenhuma segurança — disse.

Esta conclusão, disse, é extraída de declarações que ouviu de constituintes. Mas isso não o aborrece:

— Eu ouvi isso em várias declarações feitas depois da decisão da Comissão de Sistematização, de maneira que eu estou apenas constatando um fato. Mas não tenho nenhuma objeção a isso, nenhuma reclamação a fazer. Eu acredito que as pessoas que fazem isso estão procurando também cumprir com a sua missão, caminhando para acertar o melhor e essa é a minha posição — disse.

Sarney atribui a decisão da Comissão, pelos quatro anos, a uma articulação pessoal contra ele que vigorou desde a composição da Comissão.

— A Comissão foi organizada com esse objetivo. Quer dizer, com o objetivo muito pessoal e muito marcado por esse lado pessoal. Então, ela teve existo nesse projeto, que era um projeto pessoal, não era um projeto de natureza política, até mesmo porque, quando eu falei em cinco anos, foi para evitar que a Constituinte ficasse patinando na discussão sobre o mandato.

Assinalou que sua decisão de propor os cinco anos não foi isolada: resultou de conversações com os partidos políticos. Ele disse que não assumirá a posição de considerer a Presidência uma missão difícil mas, ao contrário, honrosa.

— Eu não posso dizer que estou contando os dias, pois governar o meu país é uma grande honra. Mas sei que o Governo não é uma festa.

O Presidente disse ainda que o mandato de cinco anos era um proposta política ampla para evitar riscos à transição. Esses riscos ele identificou na quase impossibilidade de a Constituinte — cujas prazos foram todos estourados — proceder ao necessário ordenamento jurídico do País, com a elaboração das leis complementares, ao lado dos problemas de natureza econômica e social.

A avaliação sobre a ingovernabilidade do País, se mantido sem correções — que não especificou — o texto da Comissão de Sistematização, não servirá de pretexto para que o Governo tente influir de qualquer maneira no plenário da Constituinte. Limitou-se a dar sua opinião:

— Eu estou inibido e não posso fazer, de qualquer maneira, nenhuma interferência em relação a isso na Constituinte. Qualquer que seja a sua decisão, eu serei o primeiro a tentar viabilizar — prometeu.

Titulo de Roberto Maia



Às lado de Hélio Guairos, Sarney dá entrevista coletiva nos jardins da residência oficial do Governo estadual

Aqui já era possível identificar o que se pode chamar de “inspiração” da contrarreforma, ou seja, a base de uma perspectiva sabotadora do Estado de garantias e que estava em formação no Brasil naquele momento, no qual se demandava maior responsabilidade em relação à proteção social da população. Tratava-se, assim, dos instantes que antecederiam a aprovação da Constituição Federal de 1988, quando, ainda em 1987, o então presidente da República, José Sarney, reiteradas vezes, a partir de declarações à imprensa nacional e em diversos discursos públicos oficiais, posicionava-se contrário às propostas feitas pela Assembleia Nacional Constituinte em relação à seguridade social, tal como demonstrado na Figura 4. Nessas várias oportunidades, o presidente da República afirmava que tais propostas tornariam o país “ingovernável”. O discurso do governo, salvo raras exceções<sup>92</sup>, naquele momento, trazia à tona a materialização dos interesses de classe das grandes corporações financeiras nacionais e internacionais, fortalecidas pela figura de um estadista que mandava um claro recado, tanto para o mercado financeiro quanto para dentro do Congresso Nacional: *o compromisso não deveria ser com a proteção social e com a garantia de direitos, mas sim, com a máxima produção, reprodução e acumulação ampliada de capital*. Desta forma, Sarney buscou utilizar suas estratégias para influenciar no resultado dos trabalhos da ACN, como lembrado por Boschetti (2008, p. 168),

Com o objetivo de alterar a direção e o funcionamento da Assembleia Constituinte, o governo, aliado às forças políticas mais conservadoras, formou um bloco congregando vários parlamentares de centro-direita. Esse bloco, conhecido como “Centrão”, assumiu a expressa postura de votar contra os dispositivos que não correspondessem aos interesses do governo e das forças de direita.

Assim, havia por parte dos setores empresariais, que lucravam bastante com as transferências de recursos do Estado para o setor privado, um enorme receio de que ocorresse uma drástica redução dos investimentos públicos para os negócios privados na área social, particularmente, nas áreas de saúde e educação. Por isso,

---

<sup>92</sup> Trata-se aqui da menção de exceção ao então Ministro da Previdência e Assistência Social, Waldir Pires (1926-2018), que possuía uma visão distinta do governo Sarney em relação a uma proposta para a previdência social brasileira. Pires, um verdadeiro entusiasta reformista das mudanças constitucionais sobre a previdência social, teve importante contribuição neste processo, reafirmando em sua proposta “a necessidade de ampliar e diversificar as fontes de financiamento da Previdência” (SOARES, 2004, p. 11), algo que, ao final, seria incorporado pelo texto constitucional de 1988.

evidenciava-se a necessidade e pressa do governo para acalmar “o mercado”. Os discursos do presidente Sarney eram direcionados, principalmente, aos avanços que estavam sendo desenhados no texto constitucional, particularmente, naquilo que dizia respeito à seguridade social, mesmo diante de alguns limites já apresentados para aquela proposta<sup>93</sup>. Apesar dos avanços apresentados na “Carta Cidadã” de 1988, particularmente, em relação à seguridade social, compreende-se que esses avanços ocorreram de forma controlada, sendo esses limitados em alguns pontos centrais, como analisa Boschetti (2008, p. 172),

As modificações mais tocantes à previdência atingiam diretamente a filosofia do modelo de seguridade social. Elas estabeleciam claramente que a previdência seria garantida apenas mediante contribuição prévia, reforçando a lógica do seguro. Esse condicionamento, aliado à supressão dos princípios da universalidade e uniformização dos benefícios garantidos aos trabalhadores urbanos e rurais, provocava dois resultados. Em primeiro lugar, limitava-se a previdência aos contribuintes diretos, afastando a possibilidade de que seus benefícios fossem universalizados como direito de cidadania. Em segundo lugar, mantinham-se as iniquidades existentes entre trabalhadores rurais e urbanos, bem como entre os diferentes regimes concedidos aos trabalhadores urbanos. O projeto, porém, introduziu um artigo afirmando que “todos os cidadãos poderão participar dos regimes de previdência mediante contribuição” (BOSCHETTI, 2008, p. 172).

Porém, mesmo com todo o empenho do governo Sarney para limitar os avanços constitucionais em direção às garantias de direito e proteção social da população brasileira, as pressões populares, que se adensaram significativamente nos anos 1980, apesar de todo o fisiologismo praticado pelo “centrão”, tiveram significativa ressonância no parlamento nacional, como resultado da correlação de forças daquele momento. Isso conferiu à Constituição Federal de 1988 um traço distintivo em relação às demais constituições que a antecederam, conforme analisa Silva (2012),

As constituições anteriores a 1988 foram instrumentos básicos de proteção aos privilégios, à concentração de poder, ao prestígio social e à riqueza

---

<sup>93</sup> Os limites estavam postos na própria concepção do que vinha a ser a seguridade social no Brasil, a qual ficou restrita a apenas três políticas sociais: saúde, previdência e assistência social. Apesar dos avanços contidos nesta proposta – levando-se em consideração a realidade brasileira à época, mergulhada em uma depressão econômica e do rápido avanço da influência neoliberal no mundo – a restrição a estas três políticas fez com que outras garantias fundamentais, a exemplo da educação, trabalho, moradia, cultura, por exemplo, deixassem de ser garantidas efetivamente pelo Estado. Isso representou um retrocesso, pois, limitou a própria compreensão do que vinha a ser a seguridade social, fundada a partir da inspiração inglesa, contida no Relatório Beveridge (1942), cuja proteção social prescindia de contribuições prévias por parte dos cidadãos e lhes garantiam amplo amparo social.

conferidos às classes dominantes. Foram constituições que permitiram que as classes dominantes não se sentissem ameaçadas em relação aos seus interesses. Contudo, no caso da Constituição de 1988, a correlação de forças estabelecida na sociedade exigia que acordos fossem instalados em torno de pontos centrais, de interesses das classes sociais fundamentais. Nessa perspectiva, a classe burguesa dominante, representada pelos segmentos no poder, pelos banqueiros, empresários, latifundiários, entre outros, desejava uma constituição que lhe assegurasse a preservação dos privilégios e a concentração de poder que sempre teve. Assim, interessava-lhe uma constituição “enxuta” (e não analítica), bem estruturada formal e juridicamente. Porém, a classe trabalhadora, os grupos de esquerda e os movimentos populares desejavam o inverso, uma constituição analítica, que incorporasse todas as suas reivindicações históricas expressivas. Isto é, desejavam uma constituição [...] com normas e diretrizes que pudessem ajudar a construir uma sociedade com novos valores (SILVA, 2012, p. 271).

Apesar da aprovação de propostas que, mesmo não sendo ideias nem tampouco rompessem com as causas da profunda e histórica desigualdade social no Brasil, contribuíam para ampliar o reconhecimento e o acesso de direitos a segmentos populacionais outrora marginalizados pelos sistemas de proteção social no país, os grupos detentores do poder político e econômico nunca se conformaram com tais avanços. Isto ficaria evidente nos anos seguintes, com as subsequentes manobras para a regulamentação dos dispositivos constitucionais, dando-lhes sentido distinto ao previsto no texto da Constituição, ou ainda, por meio das contrarreformas que se observariam a partir da década seguinte.

Um dos principais avanços introduzidos no país pelo texto constitucional de 1988, a partir da seguridade social, foi a sua *base de financiamento ampla e diversificada*, como analisam autores como Boschetti (2008), Mota (2011) e Silva (2011). Sobre esse aspecto, os próprios assistentes sociais brasileiros e, dentre esses, os profissionais que atuavam na previdência social, já forneciam elementos para esse debate, ainda em 1985, como consta na síntese de suas propostas, apresentadas no V CBAS:

#### **4. Novas fontes de financiamento da Previdência**

- a)** que a contribuição das empresas para a Previdência seja baseada no faturamento e não sobre a folha de salário;
- b)** participação efetiva da União no custeio da Previdência (ANAS, 1989, p. 105, grifo do autor).

Dessa forma, observa-se que os assistentes sociais da previdência se mantinham vinculados aos debates mais amplos da categoria profissional no Brasil, não apenas em relação aos novos rumos do projeto profissional do Serviço Social brasileiro – acompanhando a perspectiva de “ruptura” instaurada por meio do III

CBAS, em 1979 – mas também, no que se referia às discussões para a reforma do sistema previdenciário no país. É sob essa base de discussões e construções coletivas que se assentou o início da elaboração de uma nova proposta de trabalho profissional para o Serviço Social na previdência social. Nesse sentido, frações mais organizadas e críticas da categoria profissional<sup>94</sup> já possuíam uma participação efetiva nos espaços de construção coletiva para elaborar esta nova proposta profissional e, a partir disto, começaram a problematizar/questionar a influência que possuía o modelo funcionalista em seu trabalho cotidiano. As demandas profissionais, renovadas em grande parte pela nova dinâmica societária, aberta a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, já não conseguiam mais ter respostas efetivas e coerentes com a realidade social do país, ao se basear no Plano Básico de Ação de 1978. Esta direção social funcionalista reiterava um trabalho profissional vinculado às práticas de caráter conservador, autoritárias, moralistas, automatizadas, imediatistas, acríticas, burocráticas e burocratizantes, e que não possibilitavam à classe trabalhadora maior possibilidade de acesso e reconhecimento de seus direitos junto à previdência social. Contudo, salienta-se que esses questionamentos dirigidos à influência do modelo funcionalista não foram homogêneos dentro da categoria, tendo alguns polos regionais apresentado maior destaque nessa ação e organização. Um desses polos, destacável por seu protagonismo e contribuição ao debate coletivo dos assistentes sociais na previdência, foi o de Minas Gerais, como destacado por Moreira (2005). Esta autora identificou em sua pesquisa um papel importante da equipe profissional do regional

---

<sup>94</sup> Pegando-se apenas alguns exemplos simbólicos desta fração, tem-se aqui a participação destacável de algumas assistentes sociais da previdência em processos e espaços organizativos da categoria profissional, como Rita de Cássia Revoredo Paranaguá, que fez história no estado de São Paulo, sendo pioneira no trabalho do Serviço Social nos setores de benefícios e perícia médica ainda nos anos 1940, tendo sido presidente da Associação Profissional dos Assistentes Sociais de São Paulo (APASP) ao final dos anos 1950 e fundadora do Conselho Regional de Assistentes Sociais (CRAS) – atual CRESS/SP –, sendo sua primeira presidente nos anos 1960. Outra assistente social da previdência que teve muito destaque nesses processos organizativos da categoria foi Maria do Socorro Reis Cabral. A referida profissional foi membro da Coordenação da Comissão Executiva Nacional de Entidades Sindicais de Assistentes Sociais (CENEAS), em 1979, da Associação Profissional de Assistentes Sociais de São Paulo (APASSP), entre 1981/1983, da direção do Sindicato dos Assistentes Sociais de São Paulo, entre 1983 a 1985; bem como, da Associação Nacional dos Assistentes Sociais (ANAS) em três gestões, entre 1983 a 1989 (CFESS, 2009b, p. 55). Uma terceira profissional que se pode destacar nesta contribuição organizativa foi Leila Maria Vieira Bugalho. Esta assistente social foi a primeira profissional que se tem registro, vinculada à política de previdência social, a ter defendido uma dissertação de mestrado, no segundo lustro dos anos 1970, sobre o Serviço Social na previdência. Ambas as profissionais participaram efetivamente do III CBAS, em 1979, conforme registrado em CFESS (2009b, p. 175-177).

de Minas Gerais<sup>95</sup>, ainda no primeiro lustro dos anos 1980, quando, em 1984, a equipe mineira já buscava a contribuição de profissionais de referência no Serviço Social brasileiro, por meio de consultorias, particularmente realizadas por profissionais que possuíam uma estreita vinculação com a academia, seja como docentes seja como pesquisadores. Já em 1986 a equipe de Serviço Social de Minas Gerais passou a implementar uma nova forma de organização, conforme destacou um dos profissionais entrevistados por Moreira (2005, p. 110),

No encontro que se realizou em 1986 foi criada uma comissão de assistentes sociais indicadas por cada unidade da capital, pois ficava difícil para que os assistentes sociais do interior pudessem participar. Era uma comissão que passaria a estudar essa prática e ficaria afastada de suas funções normais. Cada unidade da capital indicou uma assistente social (na época tínhamos 3 unidades) e esses profissionais trabalhariam com a M. que estava lotada no Núcleo de Serviço Social comigo, que vinha transferida para a Capital e, como eu fazia o mestrado na época, fui indicada para participar também dessa comissão. Combinamos, então, que todos os prontuários de atendimento abertos em fevereiro de 1997, de todas as Unidades de Minas Gerais, seriam enviados para o Núcleo para que essa comissão pudesse sistematizar: quem era o público que o Serviço Social atendia? Que tipo de situação era encaminhada para o Serviço Social? Quem encaminhava – outro setor do Posto ou a procura era voluntária? Havia concessão de recurso financeiro? Se não havia, por quê? Foram criadas categorias para análise desses dados, que geraram um documento enorme do trabalho realizado pela regional. Depois que esse trabalho foi realizado foi feita uma análise do trabalho desenvolvido por cada Unidade e depois um geral do regional. Esses dados foram devolvidos para cada Unidade individualmente e foi marcado um encontro regional para fazermos as discussões gerais sobre as análises feitas e as propostas de mudança da prática do Serviço Social.

O trabalho desenvolvido pelas equipes de Minas Gerais produziu reflexões importantes para um novo fazer profissional, crítico e vinculado às reais demandas e necessidades das massas trabalhadoras junto à previdência social. Porém, não sem que houvesse algum nível de resistência a estas proposições, inclusive, vindas de integrantes das próprias equipes do Serviço Social na previdência, apesar de estas posições representarem o pensamento minoritário dentro da categoria profissional à época. Da sistematização daquilo que foi produzido pela comissão mineira resultaram devolutivas individuais para os profissionais em suas respectivas unidades de trabalho, como salientado por Moreira (2005), bem como a realização

---

<sup>95</sup> Apesar da importância de realizar esse destaque, dando visibilidade ao pioneirismo do estado de Minas Gerais nesta construção, faz-se relevante registrar que outros estados, regiões e profissionais do Serviço Social na previdência também já vinham desenvolvendo belos e importantes trabalhos à época. Nesta direção, encontram-se ainda alguns registros de iniciativas profissionais como as dos estados de “São Paulo, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro e Ceará” (MOREIRA, 2005, p. 112).

do “IX Encontro de Assistentes Sociais do INSS<sup>96</sup> do Regional de Minas Gerais”, de 18 a 22 de setembro de 1989, do qual participaram 25 profissionais, tendo como instrutora a assistente social e docente da PUC de São Paulo, Aldaíza Sposati<sup>97</sup>. Como contribuição mais ampla, os trabalhos desta comissão e o produto do IX Encontro geraram um denso relatório analítico, conforme destacado por Moreira (2005, p. 111, grifo da autora),

O documento intitulado “*Reflexões para uma nova proposta de ação para o Serviço Social no INPS, hoje*”, de abril de 1990, reporta-se ao processo de repensar o trabalho profissional desencadeado pelos assistentes sociais do INSS/MG a partir de 1986.

Assim, dos anos 1960, em plena ditadura civil-militar, até as lutas mais amplas e legítimas da sociedade por democracia e acesso aos direitos, o Serviço Social na previdência passou a mudar definitivamente a direção social do seu trabalho profissional cotidiano, o que o colocou em rota de colisão com a orientação macroeconômica dos governos neoliberais que passaram a assumir o poder político central do país desde então. Isso passaria a ser determinante nos processos de desmonte, tentativas de controle, submissão e extinção do Serviço Social na previdência social brasileira, bem como, nas formas de resistências coletivas, não apenas dos assistentes sociais, mas, de todo um conjunto de sujeitos sociais envolvidos nas lutas em defesa da previdência social pública e dos direitos sociais, conforme será analisado no capítulo seguinte.

---

<sup>96</sup> Apesar de estar escrito “INSS” no trabalho de Moreira (2005, p. 111), inclusive repetindo-se em outros momentos desta pesquisa, o termo “INPS”, ou “previdência social”, seria o mais apropriado, haja vista que o Instituto Nacional do Seguro Social ainda não existia, sendo criado apenas em junho de 1990.

<sup>97</sup> A própria Sposati chega a fazer menção a esta experiência em um dos seus trabalhos, quando afirma que se tratou de um “fértil debate” (SPOSATI, 1992).

## CAPÍTULO II

### **OS ANOS 1990 E A “ROTA DE COLISÃO”: O PROJETO NEOLIBERAL, O MOVIMENTO DE CONTRARREFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E SEUS REBATIMENTOS NO SERVIÇO SOCIAL**

No Brasil, os anos 1990 são marcados pela síntese dos complexos determinantes sócio-históricos, econômicos, culturais e ideopolíticos herdados dos desdobramentos das décadas anteriores, fundamentalmente, dos anos 1970 e 1980, aliados ao cenário internacional e latino-americano. No plano nacional, tem-se como determinantes desse processo o fim de mais de duas décadas do regime ditatorial militar e a crescente mobilização da sociedade brasileira por democracia<sup>98</sup> no país; a luta e a mobilização nacionais por eleições diretas e por garantias de direitos civis, políticos e sociais, culminando com a promulgação da nova Constituição Federal brasileira de 1988. É também marcada pela eleição de Fernando Affonso Collor de Mello à presidência da República, em 1989, o que representou a vitória do projeto neoliberal no Brasil e a reafirmação dos compromissos do Estado brasileiro com o “consenso de Washington” (1989)<sup>99</sup>. No plano internacional, o avanço programático do neoliberalismo no mundo capitalista e a explosão da dívida pública dos países capitalistas dependentes contribuíram para a geração de mecanismos imperialistas de dominação político-econômica, favoráveis aos países capitalistas centrais, aliado ainda ao impacto gerado pela queda do muro de Berlim, na Alemanha, em 1989, o que representou um arrefecimento substancial do ideário socialista no mundo.

---

<sup>98</sup> É recorrente encontrar em um número significativo de trabalhos que se referem a este período da história do país como sendo um momento de busca pela “redemocratização”, como se tivesse havido no Brasil, antes do período ditatorial militar, um momento de “democracia”, que se havia perdido e que se buscava recuperar. Nesta tese, como se pode observar, o termo, intencionalmente utilizado, é o de busca pela “democracia”, pois aqui não se considera que, no período anterior ao “golpe de 64”, tivesse existido democracia de fato no Brasil. Não aquela democracia típica da sociabilidade burguesa, nitidamente plutocrática e autocrática, mas sim, uma democracia das massas, a democracia da maioria, e que subvertesse os interesses de frações de grupos dirigentes, político e economicamente dominantes, em favor do conjunto da classe trabalhadora nacional. Era este tipo de democracia que se buscava no país, à época, cuja experiência jamais foi vista por aqui. Sendo assim, eis o porquê da opção pelo termo “democracia” e não “redemocratização”.

<sup>99</sup> O “consenso de Washington” será melhor abordado ainda neste capítulo, tendo importância central na direção que o Estado brasileiro, bem como grande parte dos governos nos países capitalistas dependentes, passam a adotar a partir dos anos 1990.

O Brasil, então, entra no cenário internacional trilhando um novo caminho, guiado pelos holofotes neoliberais, a partir de propostas que eram reconhecidas por seus formuladores e principais defensores como “modernizadoras” do Estado e da sociedade. Essas propostas, como se identificou logo em seguida, imediatamente ao início dos anos 1990, demonstraram-se, na verdade, “conservadoras”, não apenas em seus fundamentos, mas também, pela forma autoritária como foram impostas ao país, desprezando completamente as necessidades de reprodução social das massas trabalhadoras, bem como, as particularidades sócio-históricas do Brasil, inserido em um contexto mundial de desenvolvimento desigual e combinado, estabelecido há séculos entre as nações, particularmente, em relação aos países latino-americanos, como analisa Simionatto (2000, p. 11),

Na América Latina, as formas de implementação do ajuste e seus efeitos estão relacionados ao estágio de desenvolvimento do capitalismo em cada país, suas particularidades sócio-históricas e a inserção de suas economias no plano internacional. A trajetória social, econômica e política de cada nação, suas diferentes estruturas produtivas, organizações sócio-institucionais (partidos políticos, sindicatos, organizações empresariais) determinaram, portanto, as modalidades de ajuste e das reformas estruturais implementadas.

Nessa direção, Soares (2000) também reforça o impacto negativo que estas medidas, ditas “modernizadoras”, passaram a ter no processo de reprodução e aprofundamento das desigualdades no mundo, sobretudo para os países capitalistas dependentes.

Nesse caso, o *caráter global da modernização está dado pelo sentido comum de agravamento das desigualdades e de produção de excludência*. Esse tipo de transformação produtivo caracteriza-se pelo caráter restrito e concentrado das mudanças tecnológicas em poucos países, bem como numa *distribuição desigual dos frutos do progresso técnico e dos custos sociais das políticas de ajuste e reestruturação*. Os custos sociais têm sido pagos primordialmente pelos países periféricos, mas, de modo geral, houve uma piora nos padrões de equidade social herdados do padrão de desenvolvimento do pós-guerra (SOARES, 2000, p. 18, grifo da autora).

Esse “ajuste”, então, seguiu uma explícita orientação mundial, com evidente preocupação com a superação e prevenção das crises capitalistas, a recuperação das taxas ascendentes de lucro e, conseqüentemente, com a garantia da reprodução ampliada do capital. O marco histórico, político, econômico e ideológico dessa orientação passou a ganhar fôlego ao final dos anos 1980, com o chamado

“consenso de Washington”<sup>100</sup>. A síntese desta grande “articulação” (HARVEY, 2014b, p. 23), de caráter burguês, de defesa do sistema capitalista e de direção político-econômica neoliberal e conservadora, é o produto do encontro realizado em 1989, na capital dos EUA, onde se reuniram representantes do grande capital financeiro internacional<sup>101</sup>. Apesar de suas prescrições possuírem um caráter geral, de avaliação e orientação para o mundo capitalista, sua direção teve como alvo principal os países da América Latina e Caribe. Um panorama comparativo dessas orientações para a referida região pode ser encontrado a seguir:

Quadro 5 – Síntese das 10 prescrições do consenso de Washington	
(continua)	
Tópico	Prescrição
Abertura para o capital estrangeiro	Abolição imediata das barreiras ao investimento externo direto, de modo que empresas estrangeiras e nacionais compitam em pé de igualdade.
Desregulamentação da economia	Desregulamentação ampla da economia, a fim de estimular a entrada de novas empresas e elevar a concorrência. Controle de preços, tarifas de importação e legislação trabalhista, dentre outros, oneram o capital privado, razão pela qual devem ser suprimidos ou radicalmente revistos.
Direitos de propriedade	Devem ser assegurados, sem custos excessivos, e estendidos ao setor “informal” da economia, a fim de ampliar a formalização da iniciativa privada.
Disciplina fiscal	Para que o manejo da política fiscal sirva à manutenção da estabilidade macroeconômica (entendida, basicamente, como controle inflacionário), deve haver um elevado e persistente superávit primário, aceitando-se um déficit operacional de, no máximo, 2% do PIB.
Liberalização comercial	Redução acentuada das tarifas de importação, a fim de acelerar a integração à economia mundial e facilitar a entrada dos insumos necessários ao fortalecimento do setor produtivo doméstico.
Privatização	Privatização em massa das empresas estatais, a fim de gerar recursos a curto prazo, reduzir o gasto público e elevar a eficiência global da economia.
Reforma tributária	Aumento da base tributária e corte de impostos marginais.
Reorientação dos gastos públicos	Ligado à política fiscal rígida está o redirecionamento do gasto público para áreas de alto retorno econômico e formação/melhoria de “capital” humano” (saúde, educação e infraestrutura), com algum potencial para distribuição de renda.

<sup>100</sup> A literatura que trata acerca do consenso de Washington, dentro das produções de natureza crítica, é significativamente farta, a exemplo das ricas contribuições de Sader e Gentili (1995), Tavares (1995), Batista (1995), Soares (2000), Laurell (2002), Pereira (2010), Mota (2011) e Harvey (2014b), apenas para citar alguns, não sendo necessário maior aprofundamento por parte desta tese.

<sup>101</sup> Dentre estes podemos destacar o Federal Reserve e o Departamento do Tesouro dos EUA, o Banco Mundial, o FMI, o BID e a USAID.

Quadro 5 – Síntese das 10 prescrições do consenso de Washington	
<b>(conclusão)</b>	
Taxa de câmbio	Unificada e fixada em um patamar suficientemente competitivo para induzir o aumento rápido das exportações, especialmente de produtos não tradicionais.
Taxa de juros	O ideal é que seja determinada pelo mercado. Porém, deve ser fixada em um patamar moderado, a fim de estimular a poupança e desestimular a fuga de capitais.
Fonte: Elaboração própria do autor com base em Harvey (2014b) e Said (2008).	

Esses são, em síntese, os dez eixos centrais de orientação do consenso de Washington para os países da América Latina e Caribe. Suas orientações, em linhas gerais, não representavam novidade alguma no cenário internacional, já tendo sido feitas pelo FMI há, pelo menos, duas décadas, ainda nos anos 1960. O que surgia aí como “novidade” era, essencialmente, a convergência programática, a superação do dissenso, a formação de um pensamento único, a massificação de uma proposta hegemônica para a macroeconomia mundial. Além disso, algo novo passava a ser incorporado nesta direção, conforme aponta Pereira (2010),

a novidade, no final dos anos 1980, consistia mesmo na incorporação das privatizações em massa, na política de “recuperação de custos” aplicável ao conjunto dos serviços sociais, na blindagem jurídica à propriedade privada e na política de legalização do setor informal da economia. No conjunto, o consenso expressava, ao mesmo tempo, o fim da tolerância de Washington com um mundo de capitalismo nacionais e o assalto do capital contra o conjunto de direitos sociais e trabalhistas forjados no pós-guerra (PEREIRA, 2010, p. 277-278).

O avanço dessas medidas pelo mundo capitalista, particularmente nos países de capitalismo dependente, coincidiu com o fenecimento e abandono das experiências ditatoriais militares – nada mais do que um “verniz democrático”, a partir dos processos de reabertura política, forçados pela classe trabalhadora – e com a ascensão de grupos e agentes políticos que, nos termos de Henrion (2002, p. 189), eram “de geração quase espontânea”, afinados com o discurso de Washington, buscando seu apoio político, econômico e ideológico, passando a vencer os pleitos eleitorais nos principais países da América Latina e Caribe. Assim ocorreu no México, com a eleição de Salinas de Gortari (1988), na Argentina, com Carlos Menem (1989), no Peru, com Alberto Fujimori (1989), na Venezuela, com

Carlos Andrés Pérez (1989), no Brasil, com Fernando Collor (1989) e na Colômbia, com César Gaviria (1990) (PEREIRA, 2010).

É evidente que os acontecimentos históricos dos anos 1970 – fundamentalmente, a partir do aprofundamento da crise capitalista mundial e do esgotamento do padrão keynesiano-fordista de acumulação capitalista – além de seus desdobramentos políticos na década de 1980, a partir das eleições de Margareth Thatcher (1925-2013) para o cargo de primeira-ministra da Grã-Bretanha, em 1979, e de Ronald Reagan (1911-2004) para a presidência dos EUA, em 1980, potencializaram a disseminação da “alternativa única”<sup>102</sup>.

A essa altura a região latino-americana já vivia aquela que pode ser considerada a experiência mais agressiva e autoritária de implantação “pelo alto” da “alternativa única”, sendo anterior, inclusive, às experiências britânica e estadunidense. O Chile, sob a ditadura militar e sanguinária do general Augusto Pinochet (1915-2006), logo após a deposição e assassinato do presidente socialista e legitimamente eleito, Salvador Allende (1908-1973), em 11 de setembro de 1973, foi responsável por implantar o embrionário programa neoliberal, transformando o país em sua “experiência-piloto” (ANDERSON, 1995, p. 20). As duríssimas medidas adotadas por Pinochet durante seu governo só seriam possíveis naquele país por meio de um regime ditatorial<sup>103</sup>, que eliminasse seus opositores e, conseqüentemente, reduzisse drasticamente as resistências coletivas e populares. Apoiado política e economicamente pela elite chilena e pelo governo dos EUA, além de contar com a contribuição intelectual e ideológica de centros difusores do neoliberalismo para o mundo<sup>104</sup>, a exemplo da Universidade de Chicago<sup>105</sup>, Pinochet

---

<sup>102</sup> Refere-se aqui ao pensamento atribuído a Thatcher, por meio de um acrônimo, o “TINA” (There Is No Alternative) que, em português, pode ser traduzido como “Não Existe Alternativa”. Para a dama de ferro não haveria outro caminho para o mundo globalizado que não passasse pelo neoliberalismo, pela defesa das leis de mercado, a reafirmação do capitalismo e o combate ao comunismo, ao socialismo e à intervenção estatal. Nesse aspecto, Thatcher possui um protagonismo, pois, como demarca Anderson (1995, p. 11), foi “o primeiro regime de um país de capitalismo avançado publicamente empenhado em pôr em prática o programa neoliberal”.

<sup>103</sup> O Chile, antes do golpe de 1973, foi um modelo de organização campesina e operária, tendo sido o primeiro país da América Latina e Caribe a criar o seu modelo de previdência social, em 1921. Sob relação semelhante acerca do Serviço Social, também foi neste país que surgiu a primeira Escola de Serviço Social da região Latino-americana, em 1925 (CASTRO, 2011). Nota-se que, diante de tamanha organização e resistência da classe trabalhadora no Chile, somente pelo uso excessivo da força, a partir de um duríssimo golpe de lastro genocida, seria possível vergar a espinha dorsal que impedia a concretização do projeto neoliberal em solo chileno.

<sup>104</sup> Para uma análise mais detalhada acerca das origens do neoliberalismo no mundo sugere-se a leitura dos importantes trabalhos de Anderson (1995) e Harvey (2014b).

<sup>105</sup> A esse apoio político-econômico de corporações norte-americanas e do serviço secreto de inteligência do governo dos EUA somam-se também os esforços no campo ideológico, o qual ficou

estabeleceu uma brutal agenda para os trabalhadores no país. Privatizou os ativos do Estado chileno, abrindo o mercado para o capital financeiro internacional; acabou com o já pouco expressivo parque industrial do país, em favor das multinacionais; desregulamentou as leis do trabalho, impondo uma agenda regressiva de retirada de direitos para a classe trabalhadora; pôs fim à seguridade social pública, principalmente com sua “reforma” da previdência social, em 1981 (VIANNA, 1999, p. 106); atacou a organização e liberdade sindicais, reprimindo duramente os movimentos grevistas e todas as formas de luta e resistência dos movimentos sociais no Chile.

A experiência chilena, então, transcendeu o campo teórico proposto pela Escola de Chicago e, a partir de seus desdobramentos, transformou-se em referência para a introdução mais programática de medidas neoliberais na Inglaterra e nos EUA, atendendo, desta maneira, às necessidades dos grupos político e economicamente dominantes na contenção dos avanços e da ameaça da classe trabalhadora nesses países. Entre os anos 1960 e, principalmente, nos anos 1970, observou-se uma série de conquistas legislativas para a classe trabalhadora, as quais garantiram certos direitos na regulação das relações de trabalho dentro das fábricas e que contrariavam os interesses dos patrões. Essas garantias foram fruto da força dos sindicatos à época e perpassaram desde o direito à assistência médica, à previdência e à segurança no trabalho até a participação na tomada de decisões nas fábricas. Conforme aponta Navarro (2002, pp. 93-95) esses avanços foram observados em países como a Grã-Bretanha (1974, 1975 e 1976), França (1973, 1975 e 1977), Alemanha (1969, 1970, 1972, 1973 e 1976), Itália (1969, 1970, 1971, 1975, 1977 e 1979), EUA (1970 e 1973), Holanda (1977) e Suécia (1976). Segundo esse mesmo autor, observa-se que as conquistas no “chão da fábrica”, com o aumento exponencial do número de trabalhadores sindicalizados em 18 dos 23 países capitalistas de maior expressão, entre as décadas de 1960 e 1970, não se limitaram à esfera da produção. No campo político, nos resultados eleitorais entre os anos 1960 e 1980, as vitórias legislativas também foram expressivas em muitos desses países europeus, fundamentalmente porque havia uma grande identificação

---

por parte da parceria estabelecida desde os anos 1950 entre o governo norte-americano e as instituições de ensino no Chile, como medida de controle contra o avanço do pensamento comunista e de esquerda durante o período da guerra fria. Harvey (2014b, p. 18) destaca o papel da Universidade de Chicago na formação dos chamados “Chicago Boys” e como esses cooperaram estrategicamente com a ditadura chilena para pôr em curso o programa neoliberal.

entre o chamado “Estado de Bem-Estar Social” e os ditos partidos socialistas (socialdemocratas e trabalhistas) (NAVARRO, 2002).

Diante das conquistas da classe trabalhadora e da ameaça que isso representava para o capital em um período de crise, de redução das taxas de lucro, era necessário, então, quebrar a força das corporações, fragilizar os sindicatos, reduzir as garantias de direitos derivadas da regulação das leis do trabalho para, em seguida, restabelecer o poder dos capitalistas contra as conquistas dos trabalhadores. Isto só foi possível a partir da implantação do programa neoliberal que favoreceu o que Harvey (2014b) designou como “restauração do poder de classe” (dominante), prejudicado durante o pós-guerra.

Os governos de Thatcher (Inglaterra) e Reagan (EUA) foram os que, em regimes ditos “democráticos”, por força de suas vitórias eleitorais, ideias e plataformas políticas, conseguiram maior êxito na implantação programática, política e ideológica da doutrina neoliberal, conquistando adeptos por todo o mundo capitalista. Ambos os governos estabeleceram uma firme política de destruição da imagem dos sindicatos e dos serviços públicos, contando com o estratégico apoio da mídia comprometida com o governo, colocando-os como vilões do gasto público e da ineficiência, em meio a uma profunda crise fiscal do Estado durante os anos 1970. Endureceram contra as greves, derrotando os mais fortes e simbólicos sindicatos de seus países, o PATCO (sindicato dos controladores de voo), nos EUA, durante a greve de 1981, e o sindicato dos mineiros, na Inglaterra, em 1984, em uma greve que durou quase um ano; acabaram com boa parte das empresas nacionais (particularmente na Inglaterra), ao abrir o mercado interno à competição internacional e às empresas multinacionais, fragilizando o mercado de trabalho, os salários e as filiações aos sindicatos; privatizaram os ativos concentrados nas mãos do Estado; ofereceram fortes incentivos ao capital privado; aprofundaram a lógica da responsabilidade individual, buscando retirar do Estado a responsabilidade por prover proteção e cuidados à população. As ações desses governos favoreceram imensamente a acumulação ampliada do capital, em sua modalidade de acumulação flexível e frente à ação de reestruturação produtiva (HARVEY, 2014a; 2014b). Dessa forma, como analisa Harvey (2014a, p. 158),

A gradual retirada de apoio do Estado do bem-estar social [...] e o ataque ao salário real e ao poder sindical organizado, que começaram como necessidade econômica na crise de 1973-1975, foram simplesmente

transformados pelos neoconservadores numa virtude governamental. Disseminou-se a imagem de governos fortes administrando fortes doses de remédios não palatáveis para restaurar a saúde de economias moribundas.

Assim, o mundo capitalista, seja nos países capitalistas centrais, seja nos países capitalistas dependentes, passou a adotar o receituário neoliberal, como um mantra único, no qual o Estado passava a ser peça fundamental para garantir as mudanças “pelo alto”. No Brasil do início dos anos 1990, desde então, seja em maior seja em menor intensidade, esse programa jamais sairia de cena nas ações do Estado brasileiro.

## 2.1 BRASIL EM TEMPO DE CONTRARREFORMA: O CENÁRIO NACIONAL NOS GOVERNOS DE COLLOR (1990-1992) A CARDOSO (1995-2002)

Na entrada dos anos 1990, com a herança imediata das duas décadas predecessoras, o Brasil, recém-saído de um processo eleitoral que expressava o antagonismo entre dois projetos societários, vê-se capitaneado por um adepto do receituário de Washington. Collor, o grande *outsider*<sup>106</sup> (BEHRING, 2003) da política brasileira, ou “o Bismarck de Alagoas”, como prefere Oliveira (1995), ao assumir o governo do país, em 15 de março de 1990, passou a estabelecer as bases para o processo de neoliberalização nacional, seguindo a “onda” internacional, que chega ao Brasil de forma “retardatária”, como demarcado por Soares (2000, p. 37) e Behring (2003, p. 147).

O governo Collor (1990-1992), embora abreviado por um processo de impeachment que afastou o presidente da República por denúncias de corrupção, foi responsável por colocar o país nos trilhos do programa neoliberal. Isso se deu, inicialmente, com a adoção de medidas econômicas heterodoxas e que, em um primeiro momento, culminaram com o inesperado “bloqueio de 66% dos ativos financeiros disponíveis” (BEHRING, 2003, p. 150). Para se ter ideia, o choque dessa medida foi tão intenso na economia do país que, segundo Singer (1999), gerou uma profunda recessão econômica, “a ponto duma inflação de 80% na primeira quinzena

---

<sup>106</sup> O termo utilizado por Behring refere-se ao fato de que Collor venceu as eleições de 1989 em um processo político que “ocorreu por fora” (BEHRING, 2003, p. 151) das bases de legitimação dos redutos político e economicamente dominantes das elites nacional e internacional, incapazes, naquele momento, de emplacar um nome mais orgânico às suas preferências.

de março [de 1990] transformar-se em deflação na quinzena seguinte“ (SINGER, 1999, p. 28).

Passado esse primeiro momento de choque de um “Brasil Novo”, ou do “Plano Collor”, o governo passou a adotar, definitivamente, uma política mais ortodoxa, na perspectiva neoliberal, conforme apresenta Behring (2003),

O Plano Collor II orientou-se definitivamente pelo rumo da ortodoxia liberal, com cortes nos gastos públicos, um novo “tarifaço” e uma reforma financeira. Em 1991, tal direção se confirma com a mudança de equipe econômica. Ao lado dessa oscilação brevíssima da política econômica, o governo Collor colocou em marcha as chamadas *reformas estruturais*, a exemplo do programa de privatizações e da redução das tarifas aduaneiras, esta última representando uma verdadeira versão contemporânea da “abertura dos portos às nações amigas” (BEHRING, 2003, p. 150, grifo da autora)

As medidas de Collor, mesmo com o pouco tempo que teve à frente do governo brasileiro, foram decisivas para, por exemplo, iniciar o processo de destruição do parque industrial nacional, enterrando um longo período compreendido como “nacional desenvolvimentista”, cuja industrialização e o estímulo ao consumo interno foram, durante décadas, a tônica para superar o atraso secular do país. A lógica do desenvolvimentismo era, fundamentalmente, a da defesa da industrialização e, conseqüentemente, da redução gradual da dependência do Brasil em relação à tecnologia dos países capitalistas centrais e da “mundialização” do capital (COSTA, 2006, p. 132). Todavia, esse projeto desenvolvimentista tornava-se anacrônico, diante da “alternativa única” às economias globais. Assim, o Brasil, juntamente com o México, que possuía “um processo de industrialização mais adiantado que outros países da América Latina” (FALEIROS, 2000, p. 140), passou a ter, progressivamente, uma condição acentuada de desindustrialização no contexto neoliberal do governo Collor.

Aliado ao processo de desindustrialização do Brasil, o governo Collor também tratou de atacar as conquistas incorporadas pela Constituição Federal de 1988, pois “Afinal, seu discurso era também o dos setores insatisfeitos com a Carta Constitucional e que já preconizavam, após o cruzado, a guinada rumo ao ajuste ortodoxo” (BEHRING, 2003, p. 144). Houve, nessa mesma direção, o ataque liberal aos serviços e aos servidores públicos. A ideia trazida pelo governo era da necessidade de um “choque de gestão”, no qual os órgãos públicos e seus servidores deveriam se adequar aos processos de modernização administrativa e

gerencial, um modelo nitidamente importado da iniciativa privada, algo que seria bastante evidenciado na gestão da previdência social brasileira<sup>107</sup>. A perspectiva de modernização da máquina pública seguia as diretrizes que diziam que o Estado era enorme, uma máquina inchada, pesada e excessivamente burocrática, que precisava ser reduzida. Tal lógica repercutiu diretamente sob os trabalhadores do setor público. Segundo Cabral e Domingues (1991), com base em dados do próprio governo à época, estima-se que “foram demitidos 100 mil funcionários públicos federais e colocados em disponibilidade outros 52 mil” (CABRAL; DOMINGUES, 1991, p. 151).

Collor, embora tenha sido eleito adotando um discurso heroico e de correição, atribuindo a si mesmo a tarefa quase messiânica de ser um “caçador de marajás” no Brasil, tentando, com isso, passar a imagem de que era o homem certo para resolver os graves, estruturais e históricos problemas da corrupção e do atraso do país, não logrou êxito em seu intento retórico. Na verdade, sequer atuou nessa direção. O governo, que deveria ter sido o responsável pela regulamentação dos direitos contidos na Constituição Federal de 1988, ao contrário, buscou sabotá-los. Não deve ser alvo de esquecimento, nem por parte do conjunto dos trabalhadores, nem por usuários e pesquisadores, o fato de que foi no governo Collor, por exemplo, que houve, em 1990, um veto presidencial à primeira tentativa de regulamentação da política de assistência social no Brasil, pós-constituição de 1988, o que, para Sposati (2004, p. 49), equivaleu-se a um ato de “aborto provocado”. A justificativa do presidente para o veto ao projeto legislativo nº 48, como relembra Sposati (IBIDEM, grifo nosso), foi de que “*a proposição não estava vinculada a uma assistência social responsável*”. Nesse ato, o governo deixava nítida a sua concepção conservadora de desresponsabilização do Estado brasileiro em prover a devida proteção social aos segmentos mais pauperizados do país, destacando-se o pensamento neoliberal de que a “renda continuada” deveria ser fruto de relações sociais de trabalho formal, creditando aos “indivíduos”, assim, a responsabilidade por sua própria sobrevivência no competitivo e desigual mercado de trabalho brasileiro, e não ao Estado. O desastre do governo Collor também se apresenta em algumas de suas medidas, adotadas no âmbito da previdência social, fundamentalmente para repassar grande

---

<sup>107</sup> O modelo de gestão gerencial para a previdência social no Brasil será melhor abordado no item 3.2 desta tese.

parte dos recursos desta política social para o mercado, transformando os direitos em mercadoria, conforme apontam Cabral e Domingues (1991, pp. 154-155),

Para coroar este processo de verdadeiro saque e depredação do sistema previdenciário, o governo Collor apresentou seu “Projeto de Reconstrução Nacional”, além das medidas profundamente atentatórias ao patrimônio público (Petrobras, Telecomunicações etc.), traz em seu capítulo sobre previdência social (cap. 10) a explicitação da proposta “de ampliar o universo abrangido pelo sistema de Previdência privada”, propondo, entre outras coisas, a agilização para a constituição e funcionamento dos fundos de pensão, a flexibilização da política de recursos para as entidades de fundos de previdência privada (o que certamente significaria a quebra da compulsoriedade de canalização de recursos destas instituições para os mercados de ações e títulos públicos), a exigência de maior transparência das contas de administração destes fundos, e chega ao requinte de, entre este rol de medidas, propor à iniciativa privada a promoção de campanhas que restabeleçam a credibilidade junto a empresas e empregados do chamado Programa de Aposentadoria Individual do Trabalhador (PAIT). Além disso, simplesmente propõe a “revisão” da aposentadoria por tempo de serviço, sob a “justificativa” de que seus maiores beneficiados são aqueles de renda mais alta e mais esclarecidos, por serem os mais capazes de provar seu tempo de serviço (!!). Além dessa, há ainda uma outra pérola collorida: ainda segundo o Projeto de Reconstrução, “os encargos se ampliam com a longevidade (!!)

dos aposentados sem a contribuição correspondente” (CABRAL; DOMINGUES, 1991, pp. 154-155).

Ao término abreviado e fatídico do primeiro governo eleito pelo voto direto no país, após mais de duas décadas de ditadura militar, o governo Collor deixou um saldo desolador.

No Brasil os dados para 1993 são alarmantes: mais de 40% da população está abaixo da linha da pobreza, sendo que aproximadamente 20% está abaixo da linha da indigência [...] A “década perdida”, que vai de 1980 até meados dos anos 90, caracterizou-se por baixo crescimento e ausência de políticas de redistribuição (GONÇALVES, 1999, p. 52).

Após o fracasso econômico e social de seu governo, aliado à perda do apoio popular, veio, em seguida, a perda do já diminuto apoio político que Collor possuía<sup>108</sup>, o que, associado à sucessão de escândalos e denúncias de corrupção, culminou com seu afastamento da presidência da República, por meio de um *impeachment*, findando o seu governo com sua renúncia, em 29 de dezembro de

<sup>108</sup> Uma produção realizada pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), publicada em 2011, traça um comparativo entre o número de apoiadores e de oposição que cada presidente possuía, desde o governo Collor até o primeiro ano do governo Dilma Rousseff. No levantamento feito pelo DIAP, Collor aparece com o menor “apoio consistente” – ou seja, aquele apoio mais orgânico e menos fisiológico – com menos de 1/3 dos Deputados Federais, e com o segundo maior número de opositores, perdendo apenas para o primeiro governo Lula (QUEIROZ, 2011, p. 42). Desta forma, a sua condição de *outsider* (BEHRING, 2003) foi decisiva para seu desfecho político em 1992.

1992. Em seu lugar assumiu interinamente a presidência da República, em 02 de outubro de 1992, o então vice-presidente, Itamar Augusto Cautiero Franco (1930-2011), ocupando o cargo em definitivo após a renúncia de Collor, ao findar de 1992.

O governo Itamar Franco (1992-1994), embora tenha se forjado sob condições políticas adversas, em meio a uma crise econômica e social sem precedentes no período pós-ditadura, contou com apoio das forças políticas no Congresso Nacional<sup>109</sup>. Esse apoio possibilitou ao governo implementar o texto constitucional, por meio de várias leis. Porém, tal implementação foi feita de forma que retirou de contexto parte daquilo que havia sido aprovado pela Assembleia Constituinte Nacional de 1987 e promulgado com a Constituição Federal no ano seguinte. Essa retirada de contexto, evidentemente, constituiu-se em uma manobra orquestrada por grupos político e economicamente dominantes, buscando reverter as conquistas obtidas pela classe trabalhadora brasileira ao final dos anos 1980.

É possível identificar que há pouca produção crítica – particularmente no Serviço Social brasileiro – acerca das particularidades e determinações sócio-históricas do governo Itamar Franco, gerando uma falsa impressão de que tal governo não tenha tido relevância para os importantes desdobramentos que se dariam no país anos depois. Por vezes, esse governo é praticamente subsumido da história, como se a transição entre os governos Collor e Cardoso tivesse sido instantânea e direta. Uma análise mais aprofundada sobre o governo de Itamar Franco não está entre os objetivos desta tese. Contudo, há que se destacar aqui pelo menos três feitos desse governo que, até os dias atuais, possuem influência decisiva no cotidiano de milhões de brasileiros.

O primeiro desses feitos diz respeito à regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), por meio da aprovação da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Apesar da conquista que representou a aprovação da LOAS no Brasil, seu conteúdo expressou um rebaixamento em relação àquilo que havia sido acumulado nos debates e propostas incorporados pela Constituição de 1988, sofrendo aquilo que Netto (1999, p. 85) classificou como “deformação”, particularmente em relação ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Esse

---

<sup>109</sup> O levantamento do DIAP, elaborado por Queiroz (2011), demonstra que Franco teve um “apoio consistente” bastante significativo em seu governo, tendo ao seu lado 250 Deputados Federais, o que representava praticamente a metade dos parlamentares da Câmara, à época com 503 vagas. Entre os sete governos – contando os dois de Cardoso e os dois de Lula – Franco foi o presidente que contou com a menor oposição, com apenas 50 parlamentares.

benefício da política de assistência social, destinado às pessoas idosas e com deficiência que possuíssem dificuldades concretas de prover sua própria reprodução material ou de tê-la provida por suas famílias, previa o pagamento de um salário-mínimo a esses usuários. Todavia, o texto regulamentado contribuiu para restringir seu acesso ao benefício. Dentre os mecanismos de controle para o acesso ao BPC estava a definição do valor da renda familiar, na qual a proposta inicial de  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo foi vetada pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, sendo aprovado o critério de renda inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário-mínimo por membro da família. A “focalização” e “seletividade” do benefício, conforme afirmam Pereira e Stain (2010), seguiam as orientações dos organismos internacionais, nas quais apenas os mais pobres entre os pobres é que poderiam ter acesso, entrando em contradição com a perspectiva de “universalidade” trazida pela Carta Magna de 1988. Aqui entra a compreensão liberal do “mérito”, do “merecimento”, o que, em relação às políticas sociais e aos seus usuários, é equivalente a dizer que será atendida “prioritariamente” (e, muitas vezes, “exclusivamente”) a *extrema pobreza* ou a *pobreza absoluta*. Nesse caso, é a pobreza extrema, absoluta, que passa a definir o “mérito”. Assim, como analisam Pereira e Stain (2010), a concepção de “direito”, de “cidadania” e de “necessidades humanas”, em uma dimensão de totalidade, perde força dentro da lógica fragmentária e residual das diretrizes neoliberais. Outro mecanismo de controle e limitação do acesso ao BPC foi a definição da idade mínima de acesso para os idosos. Enquanto o debate na Constituinte de 1987 e da sociedade civil organizada vinha indicando a definição de idade de 60 anos para o reconhecimento da pessoa idosa no país, o texto da LOAS trouxe como idoso, para fins de acesso ao BPC, a pessoa a partir de 70 anos de idade. Dessa forma, em um país em que, em 1990, a expectativa “média” de vida ao nascer, de homens e mulheres, respectivamente, era de 62,3 e 69,1 anos de idade (SILVA; BARBOSA, 2006, p. 38), estabelecer o critério de 70 anos para que pessoas com uma longa trajetória de extrema pobreza, e sem qualquer tipo de consideração às suas particularidades regionais e de classe social no Brasil, consistiu-se em uma política draconiana do Estado brasileiro<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> O Estado brasileiro reviu a sua posição em relação à idade dos idosos para acessar o BPC. Em 2002, no último ano do segundo governo Cardoso e, sob forte pressão da sociedade, o governo reduziu a idade de 70 para 67 anos. Apesar de ter sido uma medida positiva, a redução veio com mais de quatro anos de atraso, pois, no Decreto 1.744, de 08 de dezembro de 1995, aprovado ainda no primeiro ano do governo Cardoso, previa-se que tal redução ocorresse a partir do dia 01 de janeiro

O segundo feito do governo Itamar Franco, com grande e duradoura repercussão até os dias atuais, foi a criação do que hoje é conhecido por Desvinculação das Receitas da União (DRU), por meio da Emenda Constitucional de Revisão nº 01, de 01 de março de 1994, à época tendo o nome de Fundo Social de Emergência (FSE) (SALVADOR, 2010, p. 39; SILVA, 2010, p. 169). A criação desse dispositivo não só contribuiu para a “re-centralização” dos recursos públicos nas mãos da União, deixando-a livre para remanejar até 20% dos recursos da seguridade social, inviabilizando, assim, o pacto federativo firmado na Constituição de 1988 e empobrecendo estados e municípios, mingando seus recursos para investimentos nas áreas sociais, como defendem Singer (1999, p. 39) e Silva (2010, p. 169). Além disso, favoreceu os interesses do capital parasitário financeiro, ao desviar os recursos da área social – fundamentalmente, da “seguridade social” – e remetê-los para o orçamento fiscal, como garantia de pagamento de juro e amortização da dívida pública brasileira, conforme demonstra Salvador (2010, pp. 38-39). Ou seja, como denuncia Behring (2003, p. 274), “a DRU é, de forma indireta e escamoteada, um desvio de recursos para a ciranda financeira, penalizando a área social”.

Finalmente, um terceiro feito do governo Itamar Franco – pouco lembrado, em decorrência dos holofotes que passaram a ser direcionados para seu presidenciável ministro da Fazenda – foi a criação do “Plano Real”, anunciado em 1º de julho de 1994. O Plano Real consistiu-se em uma tentativa governamental de estabilização macroeconômica nacional, adotado pelo governo brasileiro visando, fundamentalmente, a conter as galopantes taxas de inflação no país, as quais, desde os anos 1980, apareciam de forma descontrolada, mesmo diante dos vários planos econômicos adotados anteriormente para esta finalidade. O Plano foi, centralmente, uma inspiração formulada a partir das propostas do consenso de

---

de 1998. Foi somente em 2003, sob a égide do governo Lula, que se deu a redução de 67 para 65 anos, com a aprovação da Lei nº 10.741, de 01 de outubro de 2003, com a criação do Estatuto do Idoso. Ainda assim, continuaram as disparidades legais entre o reconhecimento da idade da pessoa idosa no Brasil, a partir dos 60 anos, e o acesso ao BPC. Sobre a “renda”, apesar de vários embates, discussões e deliberações em conferências municipais, estaduais e nacionais da assistência social, idosos e pessoas com deficiência, o critério de extrema pobreza que a fixou no valor inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário-mínimo permaneceu como regra legal até 2019, quando foi aprovada pela Lei nº 13.981, de 23 de março de 2020, que elevou para  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo o valor da renda per capita familiar. Todavia, sua implementação, prevista apenas para 2021, ainda demandará muita luta por parte da sociedade, tendo em vista que o governo Bolsonaro, além de apresentar veto contra esta proposta – o qual foi derrubado por senadores e deputados federais posteriormente – questionou essa medida junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) e ao Supremo Tribunal Federal (STF), alegando que não terá condições fiscais de arcar com este aumento de despesas gerado pelo Congresso Nacional.

Washington e apoiado pelos organismos financeiros internacionais. Sua base de materialização foi a “sobrevalorização do câmbio” – ou seja, a manutenção da moeda nacional, o “real”, a patamares fixos e equivalentes ao preço do dólar, por um determinado período –, uma “política de juros altos”, além de uma constante necessidade de capital estrangeiro (SINGER, 1999; BEHRING, 2003). Isto permitiu certo controle da inflação por um determinado período, dando a falsa impressão de que o principal problema brasileiro – a inflação alta e descontrolada – havia sido resolvido. Tal fato serviu como cabo eleitoral para eleger o próximo presidente da República, promovendo o que Behring (2003) explica como sendo “uma verdadeira chantagem eleitoral”.

Capitaneado pelo então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, evidente candidato à Presidência da República, o Plano Real promoveu, poucos meses antes da eleição, uma verdadeira chantagem eleitoral: ou se votava no candidato do Plano ou estava em risco a estabilidade da moeda, promovendo-se a volta da inflação, a ciranda financeira e a escalada dos preços. 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 (BEHRING, 2003, p. 155).

O Plano Real, no governo Itamar Franco, cumpriu, então, parte de suas promessas, ao menos em um primeiro momento. Ajudado pelo grande capital, o Plano Real conseguiu ser viabilizado com a construção de uma aliança duradoura entre partidos de centro-direita, os quais possuíam como missão principal dar sustentação a esse programa de estabilização econômica, direcionado por Washington, como analisado por Behring (2003, p. 156). Os reais resultados desse plano só seriam compreendidos com a fatura que ele cobraria em 1999, já no segundo mandato de Cardoso. Assim, Itamar Franco encerrava o seu mandato transitório livre das máculas morais que depuseram o seu sucessor, porém, deixando alguns dispositivos explosivos, de caráter fiscal e social, como herança para o país e, particularmente, para a classe trabalhadora.

Por fim, chega-se ao terceiro e último governo brasileiro da década de 1990. O mais duradouro, alinhado e programático em relação ao consenso de Washington e que conseguiu estabelecer as bases mais deletérias do neoliberalismo no Brasil, ao menos até aquele momento. Trata-se do governo Fernando Henrique Cardoso ou de seus “dois governos” (1995/1998 – 1999/2002), haja vista que foi Cardoso quem inaugurou a série de “reeleições” no país, quando conseguiu aprovar esse

dispositivo político-eleitoral junto ao Congresso Nacional, por meio da Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997. Esta articulação política sofreu, à época, denúncias de compra de votos de parlamentares, estimando-se que cada voto tenha custado o equivalente a R\$ 200.000,00, em troca de apoio para aprovação da referida Emenda<sup>111</sup>, conforme revela Dória (2013, p. 12),

As inéditas revelações do ex-deputado Narciso Mendes para esta edição — na qual ele revela ter sido o “Senhor X” que colheu gravações de colegas confessando terem recebido R\$ 200 mil cada para apoiar a reeleição — comprova que a base da corrupção e do modelo supostamente democrático que a preserva é o sistema eleitoral baseado no financiamento privado. As revelações de Narciso Mendes são bem mais graves, em dimensão e valor, que as contidas no caso do mensalão.

Era a pavimentação do caminho para o “projeto de poder de 20 anos” que possuía o grupo político de Cardoso à frente da presidência do Brasil (DÓRIA, 2013) e que levaria “o homem confiável” (NETTO, 1999, p. 78) a dar continuidade aos planos de Washington.

Cardoso, também conhecido por parte dos brasileiros como “o príncipe dos sociólogos”<sup>112</sup>, chega à presidência da República a partir do seu “aparente” cabo eleitoral, ou seja, o Plano Real, mas, tendo concretamente em um conjunto de organismos internacionais (FMI, Banco Mundial, BIRD, apenas para citar alguns) e das elites nacionais como os seus reais patrocinadores.

Embora, em 1994, o discurso de campanha de Cardoso para chegar ao Palácio do Planalto tenha sido mais palatável, em uma direção mais social do que econômica, com a famosa defesa dos “cinco dedos” da mão, que simbolizavam suas

---

<sup>111</sup> Aqui fica evidente o projeto de poder a longo prazo que, desde o início, possuíam tanto a coalização de partidos de centro-direita que ocuparam o Estado brasileiro com a eleição de Cardoso em 1994, quanto os organismos financeiros internacionais. Já no primeiro ano do governo Cardoso, o Deputado Federal de sua base política, Mendonça Filho (PFL-PE), apresentou, em 12 de fevereiro de 1995, a Proposta de Emenda Constitucional nº 1/1995, propondo a instituição da reeleição no Brasil. Encontravam-se nas presidências das casas legislativas nacionais, à época, o então Deputado Federal Michel Temer (PMDB-SP) e o Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), que supervisionaram cuidadosamente a aprovação desta proposta. Os detalhes, bastidores e fatos que levaram à reeleição de Cardoso são revelados com muitos detalhes a partir do provocativo trabalho de Dória (2013).

<sup>112</sup> O termo aqui deriva não apenas de sua formação acadêmica, mas também da notoriedade intelectual que alcançou entre os intelectuais do campo progressista no Brasil, particularmente a partir das décadas de 1960 e 1970, quando Cardoso, em parceria com o também sociólogo e historiador chileno, Enzo Faletto (1935-2003), publicou, no Chile, no segundo lustro dos anos 1960, aquela que seria considerada a sua principal obra, o livro “Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica”. Esse trabalho, embora com algumas críticas acerca da superficialidade na abordagem de questões histórico-estruturais da América Latina, ganhou notoriedade e tornou-se um dos trabalhos mais lidos e comentados feitos por Cardoso.

cinco metas de governo, com melhorias nas áreas de Educação, Saúde, Emprego, Segurança e Agricultura, na prática, sua gestão transitou por caminhos contrários. O discurso de “modernização” do país, que passava pela lógica de seu programa de governo, no qual defendia “Um novo Estado para uma nova sociedade”, rapidamente deu lugar a uma “modernização conservadora”, nos termos de Moore Jr. (2010) ou, como prefere Fernandes (2006), das mudanças “pelo alto”, sem qualquer forma de participação popular, sem debate algum com a sociedade, impostas às classes subalternas pelos donos do poder político e econômico. O que se observou desde o início desse governo foi um violento ataque ao setor público, baseado em um discurso pautado no programa neoliberal, aplaudido de pé pelos setores rentistas e com forte repercussão negativa para a classe trabalhadora, em particular, para os mais pobres.

Mas antes de traçar o panorama devastador do governo Cardoso, e que concluiu com “o desmonte da Nação” (LESBAUPIN, 1999), faz-se necessário apresentar, em linhas gerais, o plano de sua equipe econômica, particularmente capitaneada pelo então Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) e seu Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE). À frente deles, estava o economista Luiz Carlos Bresser Pereira. Bresser Pereira, devidamente “credenciado” para assumir esta função<sup>113</sup>, teve papel estratégico nas formulações teóricas do PDRE/MARE. Não à toa foi chamado por Behring (2003) de “intelectual orgânico da ‘reforma’”, reafirmando aqui sua importância central para conduzir as linhas de ação e pensamento do governo Cardoso em direção à sua “reforma”. Desse modo, Bresser Pereira, que dizia defender um Estado “social-liberal”<sup>114</sup>, afiançava a necessidade do Estado brasileiro, compreendido por ele como altamente patrimonialista, burocrático, intervencionista e ineficiente, abandonar a “coordenação da economia”, repassando-a para o mercado e se tornando um mero “coordenador suplementar” (BEHRING, 2003, p. 173).

---

<sup>113</sup> Recordar-se aqui que, entre os dias 14 e 16 de janeiro de 1993, em Washington, Bresser Pereira participou, como convidado, de um desdobramento do “consenso de Washington”, em forma de seminário, oferecido a vários executivos de governo, acadêmicos, empresários e representantes do sistema financeiro internacional (BEHRING, 2003, pp. 147-148). Discutia-se, a partir dali, as linhas gerais de futuros programas de estabilização econômica a serem espalhados pelo mundo.

<sup>114</sup> Apesar das contradições que o termo em si encerra, Behring (2003) analisa que, na compreensão de Bresser Pereira, a partir da caracterização de “social-liberal”, o “**social**” significaria o fato de se estar comprometido com a implementação dos direitos sociais, definidos para o século XXI, e que o “**liberal**” reafirmava a crença do governo em um Estado que reconhecesse no mercado a condição de e que, portanto, realizasse reformas “orientadas para o mercado”

Do ponto de vista de Bresser Pereira, a crise brasileira dos anos 1980 foi "*uma crise de Estado*", acusando esse último de ter se "desviado de suas funções básicas", quando passou a atuar na esfera da produção e, com isso, ocasionado a deterioração dos serviços públicos, a crise fiscal e a inflação. A saída para essa crise, além de dar mais poderes ao mercado, seria a redução do intervencionismo estatal e a adoção de um modelo "gerencialista" de administração pública, trazendo para dentro do Estado o modelo de gestão da iniciativa privada, uma gestão empresarial, com foco nos "resultados".

Assim, o governo Cardoso estabeleceu sua ofensiva neoliberal de "ajuste fiscal", combatendo os serviços e servidores públicos; promovendo medidas de privatização de estatais (principalmente no setor de telecomunicações, elétricas e grandes bancos), Programas de Demissão Voluntária (PDV) e a flexibilização das relações de trabalho, com aumento das terceirizações, contratos parciais e temporários; intensificou a abertura do mercado nacional ao capital estrangeiro, iniciada por Collor em 1990, quebrando grande parcela do parque industrial nacional; arrochou os salários; administrou a inflação com amargas doses de elevadíssimas taxas de juros, mergulhando o país em uma profunda recessão; aprofundou a dependência do Brasil em relação aos investimentos externos, permitindo que, ao menor sinal de crise nos países capitalistas dependentes, o capital especulativo escoasse para economias mais sólidas e "confiáveis". Grande parte desse pacote de ajuste fiscal, dialeticamente, era conteúdo e resultado do "Plano Real", asfixiando a economia nacional, sacrificando o financiamento das políticas sociais e, conseqüentemente, prejudicando os mais pobres, como defendido por Singer (1999, p. 41),

A política de arrocho do crédito e de juros elevados [...] lançou a economia em recessão três vezes: em abril de 1995, em outubro de 1997 e em setembro de 1998. E nos intervalos, a política monetária jamais permitiu que a economia recuperasse seu crescimento pleno [...] O crescimento anêmico (e em 1998 inexistente) travou a expansão da receita fiscal, apesar dos incessantes aumentos de impostos, e ampliou a demanda pelos serviços sociais prestados pelo setor público – desde o seguro-desemprego até a transferência de alunos das escolas privadas às públicas e o aumento da procura por assistência à saúde, inclusive de saúde mental e das vítimas da violência urbana, intensificada pela marginalização de crescente massa de trabalhadores de qualquer forma legítima de participar da produção social.

As profundas e históricas determinações da desigualdade social no Brasil<sup>115</sup> passaram a potencializar ainda mais a intensidade da expropriação e da exploração da força de trabalho no país, fundamentalmente em relação aos segmentos mais empobrecidos, os quais sempre apresentaram maior grau de dificuldade no acesso aos direitos sociais dentro da ordem societária burguesa e capitalista. Entre esses direitos, está o acesso ao trabalho assalariado formal, como demonstrado por Antunes (2011), com os dados que indicam o aumento significativo do desemprego no país, em particular, na década de 1990.

para o conjunto das famílias de baixa renda, por exemplo, a taxa de desemprego no Brasil subiu de 9,4% para 13,8% entre 1992 e 2002, enquanto para os segmentos com maior remuneração, o desemprego subiu mais rapidamente, passando de 2,6% para 3,9%. Neste sentido, o total de desempregados pertencentes às famílias de baixa renda subiu de 2,7 milhões, em 1992, para 4,8 milhões, em 2003, enquanto na classe média alta (que, em geral, apresenta maior escolaridade) o desemprego, que afetava 232 mil pessoas em 1992, abrangeu o contingente de 435 mil, em 2002. Em função disso, a parcela da força de trabalho pertencente às famílias de baixa renda aumentou a sua participação relativa no total de desempregados. Em 2002, por exemplo, 62% dos desempregados pertenciam justamente às famílias de baixa renda, com o restante dividido entre famílias de classe média (32,4% do total dos desempregados) e de classe média alta (5,6% desse total) (ANTUNES, 2011, p. 122).

O desemprego estrutural, histórico no Brasil e na maioria dos países capitalistas-periféricos, sobretudo na América Latina e Caribe, é apenas uma das expressões mais dilacerantes e cruéis da nova ordem mundial, alcançada pelo neoliberalismo e assumida pelo capitalismo, embora não seja uma condição nova para a existência do próprio capital<sup>116</sup>. Nesse aspecto, as medidas entreguistas<sup>117</sup>,

---

<sup>115</sup> Um elemento extremamente importante para esta compreensão é a concentração da propriedade privada no Brasil. Segundo Gonçalves (1999, p. 54), “A evolução histórica do país esteve sempre marcada por um processo concentrador de propriedade. O latifúndio foi a forma de organização no período primário-exportador. Os processos de industrialização e de urbanização foram acompanhados também por um processo de concentração da propriedade dos meios de produção nos grandes grupos privados nacionais e internacionais. Nesse sentido, o elevado grau de concentração da riqueza é um fato marcante do processo histórico brasileiro”. Desenha-se aqui, por Gonçalves (1999), aquilo que há muito já era analisado por Marx (2013) em “O Capital”, no capítulo em que ele trata da “acumulação primitiva”. Marx (2013, p. 784) conclui que só é possível a obter capital por meio do “processo histórico de separação entre produtor e meio de produção”, transformando os produtores em homens livres (para o capital), em “trabalhadores assalariados”.

<sup>116</sup> O desemprego estrutural é um componente fundamental para a existência do próprio capital, tendo nítidas funções na ordem societária burguesa. É Marx (2013), em seu Capítulo 23, que trata da assim chamada “lei geral da acumulação capitalista”, quem vai identificar a contradição entre a convivência, ao mesmo tempo, entre a abundância e o pauperismo, evidenciando na existência do exército industrial de reserva ou da superpopulação relativa, uma verdadeira “alavanca da acumulação capitalista”, proporcionando “[...] o material humano sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro aumento populacional” (MARX, 2013, p. 707).

adotadas pelo governo Cardoso tiveram um impacto perverso para o trabalho assalariado formal no país, o que faz com que Silva (2012, p. 280) classifique os anos 1990 – com destaque para o período presidido por Cardoso – como “a segunda década perdida’ para os trabalhadores”. Segundo a autora,

A recessão econômica, com inflação galopante, na casa dos dois dígitos; os elevadíssimos valores e dos serviços da dívida externa; as mudanças no mundo do trabalho, com efeitos nefastos (redução do trabalho assalariado formal, expansão do desemprego prolongado, das ocupações precárias e da queda da renda média mensal real dos salários e de sua participação no conjunto da renda nacional) são as faces aparentes desse ônus, que implicou impactos negativos na vida cotidiana dos trabalhadores e o aprofundamento das desigualdades sociais (SILVA, 2012, p. 280).

A posição de Silva (2012) é também a de Mattoso (1999), o qual sustenta que “os anos 90 foram mais que perdidos”, pois “conformou-se um extraordinário processo regressivo das estruturas da produção e do emprego nacional” (MATTOSO, 1999, p. 131). Contudo, nesse período de orientação neoliberal do Estado brasileiro, Silva (2012) chama atenção para algo no mínimo curioso. Embora o grupo político neoliberal e de centro-direita que ocupou o poder no Palácio do Planalto tenha reafirmado em seus discursos e programa políticos que o Estado deveria restringir-se a um papel “suplementar” no processo de intervenção e coordenação da economia, esse mesmo Estado, sob sua condução, foi um ávido protagonista na intervenção para garantir a desregulamentação das relações de produção e trabalho no Brasil. Isso pode ser evidenciado a partir de uma “intensa produção normativa” e que incidiu firmemente sobre a reestruturação produtiva em curso no país, naquele momento. Seguiu-se a isso também o arrefecimento da organização e força do movimento sindical, atingidas em cheio por esta

---

<sup>117</sup> Um dos traços mais marcantes desse entreguismo, evidenciado durante o governo Cardoso, foi o caso das “privatizações”. Embora o esquema de venda dos ativos públicos do Estado brasileiro, a preços extremamente subvalorizados, não tenha sido motivo de grande repercussão nacional – diante de uma mídia nacional hegemonicamente comprometida com o projeto de restauração do poder de classe (burguesa) – algumas importantes pesquisas, como as de Biondi (2003a; 2003b) e Behring (2003) revelam a gravidade do que ocorreu, algo que pode ser considerado como um crime de lesa pátria. A síntese desses trabalhos aponta para uma “arrecadado oficial” de cerca de 85,2 bi de reais com as privatizações. Contudo, o gasto ou a “perdida” com o que foi “escondido” pelo governo FHC, entre facilidades de pagamento como longos prazos, juros baixíssimos, recursos públicos investidos para sanear as empresas públicas antes de vendê-las, dentre outras, o equivalente a 87,6 bi de reais até dezembro de 1998 (BEHRING, 2003, pp. 201-202; BIONDI, 2003a, pp. 38-40). Ou seja, as privatizações dos ativos do Estado brasileiro, que eram justificadas para pagamento da dívida externa, não serviram a esse propósito. Ao contrário, ao final do governo Cardoso a dívida aumentou e grande parcela das empresas públicas do país havia sido torrada pela sanha neoliberal. Os números desse prejuízo podem ser ainda maiores se contabilizados outros “favorecimentos”, como aponta Behring (2003, p. 202).

reestruturação produtiva no governo Cardoso e pela conseqüente precarização do mundo do trabalho. A autora também traz uma pertinente análise acerca da degradação das relações e condições de trabalho no Brasil, durante a década de 1990. Identificou-se que os processos de reestruturação produtiva, que passaram a ser intensificados no país durante os anos 1990, seguindo a perspectiva neoliberal, contribuíram decisivamente para reverter uma lógica que, até o final dos anos 1980, sustentava-se. Trata-se de uma inversão em relação ao número de trabalhadores que compunham a População Economicamente Ativa (PEA)<sup>118</sup> no Brasil à época, e que contribuíam para o sistema previdenciário. Segundo Silva (2011, pp. 286-289),

Essa redução de contribuintes foi tão significativa que, no início da década (em 1990), mais de 52% da PEA total, com idade entre 16 e 64 anos, contribuía para algum regime de previdência (e mais de 47% da PEA estava sem cobertura previdenciária), enquanto no final da década (1999) quase 53% da PEA não contribuía para qualquer regime previdenciário, e apenas 43% era contribuinte.

Isso posto, evidencia-se o quanto a década de 1990, capitaneada pelo programa neoliberal, ocasionou o agravamento estrutural das relações de trabalho e dos direitos sociais provenientes deste.

O que ocorreu no Brasil, em relação ao avanço da precarização do trabalho assalariado formal, bem como a redução de investimentos em políticas de proteção social, fundamentalmente e, em grande parte, é resultado da agenda neoliberal regressiva e de sua orientação mundial para promover a reestruturação produtiva nos países capitalistas, sob a lógica daquilo que Harvey (2014a, p. 140) denomina de *acumulação flexível*. Esse novo padrão de acumulação capitalista passou a substituir o padrão keynesiano-fordista, que entrou em colapso nos anos 1970. Assim, analisando as contribuições de Harvey (2014a), o panorama geral das características do padrão de acumulação flexível pode ser compreendido da seguinte forma:

[...] é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional [...]

---

<sup>118</sup> Grupo populacional composto por pessoas de 16 a 64 anos de idade e que estão aptas fisicamente para o trabalho.

envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento Desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais inteiramente novos em regiões até então subdesenvolvidas [...] Ela também envolve um novo movimento que chamarei de “compressão do espaço-tempo” [...] no mundo capitalista – os horizontes temporais da tomada de decisões privada e pública se estreitaram, enquanto a comunicação via satélite e a queda dos custos de transporte possibilitaram cada vez mais a difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo e variado [...] Esses poderes aumentados de flexibilidade e mobilidade permitem que os empregadores exerçam pressões mais fortes de controle do trabalho sobre uma força de trabalho de qualquer maneira enfraquecida por dois surtos selvagens de deflação, força que viu o desemprego aumentar nos países capitalistas avançados (salvo, talvez, no Japão) para níveis sem precedentes no pós-guerra [...] A acumulação flexível parece implicar níveis relativamente altos de desemprego “estrutural” (em oposição a “ficcional”), rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos (quando há) de salários reais [...] e o retrocesso do poder sindical – uma das colunas políticas do regime fordista (HARVEY, 2014a, pp. 140-141).

Assim, diante da nova realidade mundial de reestruturação produtiva e de acumulação flexível, iniciada nos anos 1970, a partir dos países capitalistas centrais, Harvey (2014a) destaca o surgimento de duas modalidades de trabalhadores, as quais ele chama de trabalhadores do “centro” e trabalhadores da “periferia”. Para o autor, os trabalhadores do “centro” são os “empregados ‘em *tempo integral*, condição permanente e posição essencial para o futuro de longo prazo da organização” (IBIDEM, p. 144, grifo nosso). Com maior segurança de trabalho, mais vantagens, benefícios etc., estes trabalhadores têm que atender às expectativas de adaptação, flexibilidade até mesmo de mobilidade geográfica. Estes postos também são alvos de contratações temporárias em períodos de férias dos titulares dos cargos. Estes são, segundo Harvey, os trabalhadores que mais têm perdido espaço e reduzido os seus postos de trabalho em contextos de acumulação flexível. Já os trabalhadores da “periferia” podem ser divididos em dois grupos distintos: o primeiro grupo é composto por “empregados em *tempo integral* com habilidades facilmente disponíveis no mercado de trabalho, como pessoas do setor financeiro, secretárias, pessoal de áreas de trabalho rotineiro e de trabalho manual menos especializado” (IBIDEM, p. 144, grifo nosso). Suas vantagens e possibilidades de carreira são menores em relação aos trabalhadores do centro, sendo geralmente descartados e tendo um alto índice de rotatividade nos postos de trabalho. O segundo grupo

oferece uma flexibilidade numérica ainda maior e inclui empregados em *tempo parcial*, empregados casuais, pessoal com contrato por tempo determinado, temporários, subcontratação e treinandos com subsídio

público, tendo ainda menos seguranças de emprego do que o primeiro grupo periférico” (HARVEY, 2014a, p. 144, grifo nosso).

As projeções e perspectivas apontam para o rápido e significativo crescimento desse último grupo de trabalhadores.

As características apontadas por Harvey (2014a) constituem um retrato do que ocorreu no mercado de trabalho brasileiro a partir dos anos 1990. A desestruturação das condições e relações de trabalho foi intensificada, como apontam vários autores, a exemplo de Mattoso (1999), Antunes (2007; 2009), Pochmann (2008), Silva (2012) et. al., o que acarretou um aumento expressivo do desemprego estrutural e da informalidade no país. Embora esse cenário tenha agravado ainda mais a questão social brasileira sem que houvesse uma ação concreta por parte do Estado para mitigá-la, o desemprego, como é sabido, possui uma função estratégica para a reprodução do capital, conforme sinaliza Marx (2013, p. 707),

Mas se uma população trabalhadora excedente é um produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base capitalista, essa superpopulação se converte, em contrapartida, em alavanca da acumulação capitalista, e até mesmo numa condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se ele o tivesse criado por sua própria conta. Ela fornece a suas necessidades variáveis de valorização o material humano sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro aumento populacional.

Até os anos 1990, o Brasil jamais havia enfrentado uma crise tão grave de desemprego no país, segundo dados oficiais registrados, chegando a 7,6% da População Economicamente Ativa (PEA), ou seja, cerca de 7 milhões de pessoas em 1998 (MATTOSO, p. 128). Essa, conforme lembra o autor, foi uma política macroeconômica adotada, fundamentalmente, pelo governo Cardoso, que se dizia capaz de enfrentar e resolver o problema do desemprego a partir da *flexibilização* das relações de trabalho, tornando a contratação e demissão da força de trabalho algo mais fácil, através das alterações das leis trabalhistas do Brasil. Esse cenário é confirmado por Pochmann (2008), o qual indica que a intenção do governo Cardoso ao adotar tal política era favorecer o capital em momento de crise, buscando “reduzir os custos sociais e trabalhistas da mão de obra” (POCHMANN, 2008, p. 28), fato que, mesmo posto em prática, não conseguiu reverter a grave situação do

desemprego no país e ainda contribuiu fortemente para uma generalizada desvalorização dos salários.

Sobre a determinação do valor dos salários no sistema capitalista, é Marx (2013, pp. 695-696) quem analisa que qualquer aumento salarial nada mais é do que a diminuição quantitativa do “trabalho não pago”, ou seja, a redução da taxa da mais-valia extraída da força de trabalho e apropriada pelos patrões. A manutenção, ou até mesmo a elevação dos salários, poderá ser admitida, desde que não ameace o próprio sistema. Assim, conforme analisado por Marx (2013), nos momentos de crise capitalista nos quais as taxas de lucro se colocam em declínio e o capital apresenta dificuldades para garantir a sua reprodução,

*Se a quantidade de trabalho não pago fornecida pela classe trabalhadora e acumulada pela classe capitalista cresce com rapidez suficiente de modo a permitir sua transformação em capital com apenas um acréscimo extraordinário de trabalho pago, o salário aumenta e, mantendo-se constante as demais circunstâncias, o trabalho não pago diminui proporcionalmente. Mas tão logo essa redução atinja o ponto em que o mais-trabalho, que alimenta o capital, já não é mais oferecido na quantidade normal, ocorre uma reação: uma parte menor da renda é capitalizada, a acumulação desacelera e o movimento ascensional do salário recebe um contragolpe. O aumento do preço do trabalho é confinado, portanto, dentro dos limites que não só deixam intactos os fundamentos do sistema capitalista, mas asseguram sua reprodução em escala cada vez maior. Na realidade, portanto, a lei da acumulação capitalista, mistificada numa lei da natureza, expressa apenas que a natureza dessa acumulação exclui toda a diminuição no grau de exploração do trabalho ou toda elevação do preço do trabalho que possa ameaçar seriamente a reprodução constante da relação capitalista, sua reprodução em escala sempre ampliada. E não poderia ser diferente, num modo de produção em que o trabalhador serve às necessidades de valorização de valores existentes, em vez de a riqueza objetiva servir às necessidades de desenvolvimento do trabalhador. (MARX, 2013, p. 697, grifo nosso).*

Nesse caso, no ataque à proteção social, seja ela vinculada ao trabalho assalariado formal ou não, seja em salário direto ou indireto, os direitos sociais foram, com efeito, os que sofreram os maiores golpes do governo Cardoso, como restou demonstrado por Netto (1999, p. 81, grifo do autor),

O alvo central do ataque do projeto político conduzido pelo primeiro governo FHC foi, como é facilmente depreensível, o conjunto dos *direitos sociais*. São estes direitos os que, diretamente, oneram o capital; indiretamente, como o demonstrou o teórico “clássico” da cidadania moderna (o, aliás, liberal Marshall), eles podem até mesmo travar princípios elementares da sociedade de classes. Ora apresentados como “privilégios”, ora grosseiramente mistificados como “injustiças”, e sobretudo postos como “financeiramente insustentáveis”, os direitos sociais foram objeto de mutilação, redução e supressão em todas as latitudes onde o grande capital

impôs o ideário neoliberal; o Brasil de FHC, quanto a isto, apenas reiterou a receita: a governabilidade do país, conforme a equipe de FHC, dependia fundamentalmente da *flexibilização* desses direitos.

Apesar do governo Cardoso não ter desmontado completamente as políticas sociais no Brasil – pois, tal fato geraria uma forte reação dos setores mais organizados da sociedade brasileira – o que ele buscou insistentemente realizar foi o questionamento e a quebra do caráter “universal” destas políticas, conforme restou consagrado pela Constituição Federal de 1988. O papel da política social deveria ser mais residual, compensatório, atendendo apenas os mais pobres, a pobreza absoluta e extrema. Assim, “*a política social aparece inteiramente subordinada à orientação macroeconômica* que, por sua vez, é estabelecida segundo ditames do grande capital” (NETTO, 1999, p. 87).

Para enfrentar os problemas de proteção social, a massa trabalhadora não deveria mais recorrer ao Estado, segundo o pensamento médio da equipe econômica do governo Cardoso, mas sim, buscar soluções ‘no mercado’, no qual “no campo específico do bem-estar social, os neoliberais sustentam que ele pertence ao âmbito privado, e que as suas fontes ‘naturais’ são a família, a comunidade e os serviços privados” (LAURELL, 1995, p. 163). Nessa mesma direção, Soares (2000) identifica na renúncia à responsabilidade do Estado brasileiro um “retrocesso histórico”, na medida em que há um nítido “*retorno à família e aos órgãos da sociedade civil sem fins lucrativos, como agentes do bem-estar social*” (SOARES, 2000, p. 79, grifo da autora). Assim, pela lógica neoliberal assumida de pronto pelo governo Cardoso, transferia-se do Estado para o próprio indivíduo, sua família e sociedade, a responsabilidade por prover a proteção social e o bem-estar dos segmentos mais pauperizados, reconhecidos pela Constituição de 1988 como sujeitos de direito. Ocorreu, então, o que Soares (2000, p. 72) designou de “*Estado de Mal-Estar*”, no qual os trabalhadores vêm sendo abandonados à sua própria sorte, com a omissão do Estado em relação à garantia constitucional de proteção social. Neste terreno árido, floresceram novas modalidades de intervenção social, “por fora” do Estado, de caráter privado e, em muitas destas situações, tendo uma pseudo-ausência de finalidade lucrativa. Multiplicam-se no país as formas de “trabalho voluntário”<sup>119</sup> e um inchaço do chamado “terceiro setor” (MONTAÑO,

---

<sup>119</sup> Recordar-se também que parte significativa desta agenda – a mais “midiática” – de incentivos ao voluntariado no Brasil foi repassada para a primeira-dama do país. A antropóloga Ruth Cardoso

2002), tendo, no governo Cardoso um grande entusiasta e incentivador. É Montaño (2002) um dos autores que identificam o crescimento espantoso do chamado “terceiro setor” no Brasil, particularmente nos anos de 1998 e 1999, durante o governo Cardoso, a partir de uma série de legislações que passaram a incentivar a sua proliferação.

A partir dessas normas que legislam sobre os tipos de organizações que compõem o chamado “terceiro setor” e sobre a relação de coordenação Estado/sociedade, é de fundamental importância a participação estatal no financiamento, direto ou indireto, a essas entidades. Talvez muitos desses *incentivos fiscais ou apoios financeiros* contribuam para explicar a tão falada “mudança de mentalidade” do empresariado, agora supostamente mais preocupado com o social, e o tão festejado crescimento das organizações do “terceiro setor” (MONTAÑO, 2002, p. 204, grifo do autor).

Assim, o saldo desse desmonte da Nação é um país dilacerado social e economicamente. A aplicação ortodoxa do receituário neoliberal, em um país de dimensões continentais e com seus graves, estruturais e históricos problemas, deixou fraturas no sistema de proteção social brasileiro e que transcendem os anos 1990, impedindo o desenvolvimento socioeconômico e a redução das desigualdades. É preciso também evidenciar os profundos impactos que o neoliberalismo causou à organização política da classe trabalhadora no Brasil. Não bastasse o elevado índice de desemprego, em sua condição estrutural, com o crescimento da informalidade, da precarização das relações de trabalho (terceirizações, contratos temporários, parciais etc.) e da desvalorização salarial no país, o abandono das práticas sindicais combativas, observadas após um período de combatividade do chamado “*novo sindicalismo*” (ANTUNES, 2007; 2011), identificado nos anos 1970, contribuiu para o arrefecimento das lutas da classe trabalhadora brasileira. O momento do sindicalismo brasileiro, observado com maior visibilidade a partir da década de 1990, é marcado por uma outra cultura político-sindical, caracterizada por práticas de abandono das formas históricas de

---

(1930-2008), notória intelectual uspiana, foi responsável pela coordenação do “Programa Comunidade Solidária”, criado ainda nos primeiros dias do governo de seu esposo, por meio do Decreto nº 1.036, de 12 de janeiro de 1995, sendo esse o núcleo duro das ações de proteção social do governo Cardoso, em um claro aceno à responsabilidade individual e de sensibilização do empresariado nacional para intervenção nas expressões da questão social, através de ações filantrópicas e de assistencialismo. O espírito benevolente do empresariado nacional em diversos aspectos estava apartado do sentido de solidariedade e compaixão presentes no discurso governamental, estando mais visceralmente interessado nos benefícios e incentivos que tais ações poderiam lhes render na reprodução ampliada do capital, algo que Montaño (2002) veio a classificar de “pilantropia” social.

“confronto”, substituindo-as por ações pragmáticas, predominantemente negociais, onde o confronto cede lugar à cooperação, à parceria, às negociações e incentivos aos pactos estabelecidos entre sindicatos e patrões, como analisa Antunes (2007, pp. 150-151, grifo do autor),

Entre o estrago neoliberal e a bancarrota do Leste europeu (equivocadamente assimilada por enormes contingentes da esquerda como “o fim do socialismo e do marxismo”), o universo político e ideológico do mundo sindical de esquerda, incapaz de buscar novas alternativas socialistas, *refundadas, redescobertas e radicais*, cada vez mais se insere na preservação do chamado *welfare state*, no universo da ação socialdemocrata. A luta pelo controle social da produção, presente com intensidade nos anos 60/70, na Europa, e em tantos outros momentos da luta dos trabalhadores, parece cada vez mais distante. O moderno é o mercado, a produtividade, a integração, a negociação, o acordo, a conciliação, a concertação.

O efeito devastador da influência neoliberal na gestão do Estado e das políticas de proteção social voltadas à classe trabalhadora no Brasil também passou a ser identificado em relação às constantes “contrarreformas” (BEHRING, 2003; COUTINHO, 2010) que o Estado brasileiro passou a operar a partir dos anos 1990, particularmente, no que se refere à previdência social e com efeitos concretos para a continuidade do Serviço Social nesta política. É sobre esse aspecto particular que se passará a analisar a partir daqui.

## 2.2. O INÍCIO PROGRAMÁTICO DA OFENSIVA NEOLIBERAL CONTRA A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA E SEUS REBATIMENTOS NO SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA

É possível compreender que, em um período de grave crise capitalista, na qual se inseriu o Brasil nos anos 1980, particularmente, a partir do colapso da economia nacional, potencializado pela dívida externa e inflação descontrolada, que assolaram grande parte dos países capitalistas dependentes neste período, o Estado brasileiro, nos anos 1990, procurou estabelecer novas formas de superação dessa crise. Essas formas não foram pela via tradicional – por meio, fundamentalmente, da exploração da força de trabalho, a exemplo das estratégias de extração da mais-valia absoluta – haja vista que a imperativa orientação de abertura de mercado para o capital internacional (redução ou eliminação de tarifas), contribuiu para uma submissão centro/periferia, para a desindustrialização acelerada

e redução significativa dos postos de trabalho no país. O capital, desta vez, buscou outra maneira de garantir a sua reprodução e recuperar as taxas de lucro. A forma encontrada foi o avanço regressivo sobre os custos da produção, atacando centralmente as políticas de proteção social, sendo uma das mais visadas a previdência social.

É necessário demarcar, desde o princípio, que, embora a previdência no Brasil já viesse sofrendo ataques do capital desde o começo dos anos 1930, particularmente a partir do primeiro governo Vargas (1930-1945) – período definido por Oliveira e Teixeira (1985) como “contencionista” – os ataques realizados à previdência social na década de 1990 possuem uma evidente distinção. É importante lembrar que, na chamada fase “contencionista” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985), o governo Vargas, de caráter nacionalista, buscou estabelecer um maior controle sobre as relações de produção e trabalho, ampliando a regulação e intervenção estatais sobre o mercado e os sindicatos, como estratégia de auto fortalecimento. Além disso, ainda que estivesse expandindo a criação de Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), o governo atuou para restringir direitos e endurecer as regras previdenciárias, a exemplo do acesso a alguns serviços, como a assistência médica destinada a segurados e seus dependentes, em um nítido descompasso em relação ao cenário internacional, onde os países capitalistas centrais<sup>120</sup>, em virtude da crise capitalista internacional, inaugurada em 1929 e, posteriormente, pelos impactos negativos da segunda guerra mundial, atuaram para ampliar a proteção social do proletariado. No Brasil dos anos 1990, ocorreu justamente o contrário. Os governos que assumiram o poder, neste período, salvo raros arroubos caricatos, não possuíam qualquer traço nacionalista, defendendo uma visão integralista de mundialização, com a abertura econômica internacional submissa, reduzindo, com isso, todas as formas possíveis de regulação da economia por parte do Estado. Sob a orientação macroeconômica internacional, ao contrário do evidenciado no período “contencionista”, ocorreu nos anos 1990 uma fina sintonia com o cenário internacional, na qual o Brasil se inseriu subalternamente na dinâmica capitalista mundial, reorientando sua política a partir do programa

---

<sup>120</sup> Apenas para citar duas grandes referências. Em 1933, após assumir a presidência dos EUA, Frank Delano Roosevelt criou o *Social Security Act*, sancionado em 14 de agosto de 1935 e, em 1942, na Inglaterra, instituiu-se a seguridade social, a partir do “Beveridge Report”. Ambas as iniciativas, resguardadas suas naturezas e proporções, permitiram uma ampliação da proteção social dos trabalhadores de seus respectivos países à época.

neoliberal, aprofundando ainda mais os processos de subordinação dos interesses da nação aos interesses do capital internacional, reiterando, desta forma, o velho papel da burguesia interna como coadjuvante da burguesia internacional. Nesse sentido, surgem as medidas regressivas no campo dos direitos, materializando aquilo que se convencionou denominar de “contrarreforma” do Estado brasileiro (BEHRING, 2003; COUTINHO, 2010).

No jogo das disputas e estratégias ideopolíticas para dar direção ao sentido das palavras e dos interesses em disputa, tanto Behring (2003) como Coutinho (2010) alertam para a tentativa de deturpação do significado que a palavra “reforma” possui para os segmentos mais progressistas, no qual os neoliberais buscaram conquistar maior nível de consenso e legitimidade, visando, assim, à conquista da hegemonia para o projeto neoliberal. É o que Behring (2003), por exemplo, identifica no discurso apresentado por Bresser Pereira, quando esse último tentava atribuir às conquistas históricas, contidas na Constituição Federal de 1988, um componente negativo, de inviabilização da “governança” e da “governabilidade” do país, identificando nisso o que seria, para Bresser Pereira, uma “contrarreforma”. Neste sentido, para Behring (2003, p. 180), o que Bresser Pereira tentou operar foi uma “ressemantificação” do termo “reforma”, subvertendo a sua lógica originária, colocando-o a serviço dos interesses da classe a que ele representava. Ou seja,

uma apropriação indébita e fortemente ideológica da ideia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo progressista e submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas consequências sociais e direção sociopolítica (BEHRING, 2003, p. 128).

É o que também observa Coutinho (2010, p. 35), quando recupera a compreensão histórica do significado que o termo “reforma” possui, dentro da perspectiva crítica. Neste caso, para este autor,

A palavra reforma foi sempre organicamente ligada às lutas dos subalternos para transformar a sociedade e, por conseguinte, assumiu na linguagem política uma conotação claramente progressista e até mesmo de esquerda. O neoliberalismo busca utilizar a seu favor a aura de simpatia que envolve a ideia de “reforma”. É por isso que as medidas por ele propostas e implementadas são mistificadamente apresentadas como “reformas”, isto é, como algo progressista em face do “estatismo”, que, tanto em sua versão comunista como naquela social-democrata, seria agora inevitavelmente condenado à lixeira da história. Desta maneira, estamos diante da tentativa de modificar o significado da palavra “reforma”: o que antes da onda

neoliberal queria dizer ampliação dos direitos, proteção social, controle e limitação do mercado etc., significa agora cortes, restrições, supressão desses direitos e desse controle. Estamos diante de uma operação de mistificação ideológica que, infelizmente, tem sido em grande medida bem sucedida.

Assim, como salienta Behring (2003) em suas análises conclusivas, a contrarreforma do Estado brasileiro se caracteriza por “*um conjunto de mudanças estruturais regressivas sobre os trabalhadores e a massa da população brasileira, que foram também antinacionais e antidemocráticas*” (BEHRING, 2003, p. 281, grifo nosso). A artilosa estratégia ideopolítica de ressemantificação de palavras, buscando disputar e conquistar consenso entre as massas, passou a ser, então, uma prática usual entre os setores dominantes, não só para reafirmar o seu poder e projeto societário, mas também, para fazer valer os interesses do capital, cooptando frações da classe trabalhadora, ou mesmo, reafirmando velhas alianças, conforme analisa Mota (2011),

Em face da tradição das classes dominantes brasileiras, marcada pelas intervenções *pelo alto* e pelos conflitos de interesse intraclasse, podemos constatar que a burguesia vem ampliando significativamente o leque da sua intervenção na sociedade e tentando fazer-se reconhecer não apenas como a classe economicamente dominante, mas como uma classe que quer socializar e universalizar sua proposta de *reestruturação* do capitalismo brasileiro. Para tanto, ela avança no sentido de formular políticas na esfera econômica, financeira, comercial e social, ao mesmo tempo em que tenta construir um conjunto de novas alianças de classe, seja com uma parte do setor assalariado, seja com a burocracia estatal, seja com os tradicionais setores agrários (MOTA, 2011, p. 183, grifo da autora).

Dessa maneira, as contrarreformas, iniciadas nos anos 1990 – particularmente no que diz respeito à previdência social – não guardam relação com aquelas identificadas no chamado período “contencionista”, desenvolvidas nas décadas de 1930 e 1940, haja vista que a doutrina neoliberal não se fazia presente, enquanto projeto de Estado, durante o governo Vargas, não sendo, assim, orientadas *para* e *pelo* mercado. Tais medidas só passaram a ter essa conformação programática a partir dos governos que assumiram o poder do país a partir dos anos 1990 e, em maior ou menor intensidade, nas décadas subsequentes. É nessa direção que o ataque à previdência social surge no horizonte da construção daquilo que Mota (2011) sustenta como uma “cultura da crise” e da manifestação de suas contra tendências para a constituição da seguridade social brasileira entre as décadas de 1980 e 1990. Registra-se que, se por um lado a crise da seguridade

social, particularmente da “previdência social”, tem seu nítido agravamento nas décadas de 1980 e 1990, ganhando a cena pública do debate nacional, é anterior a este período, por força das ações de modernização conservadora ou “autoritária”, como prefere Mota (2011, p. 137), implantadas pela ditadura civil-militar brasileira a partir de 1964, que se materializa a sua base de erosão. Apesar da relativa ampliação da proteção social previdenciária para segmentos outrora alijados desta cobertura (trabalhadores rurais; idosos e pessoas com deficiência pobres, atendidos pela Renda Mensal Vitalícia – RMV; autônomos e empregadas domésticas), em resposta às pressões sociais que não podiam ser solucionadas apenas com a repressão, observou-se, neste período, a privatização da assistência médica, a criação da previdência complementar de caráter privado e a destruição dos mecanismos de controle social e participação dos trabalhadores, existentes até 1964, como relembra Mota (Ibidem, p. 137). Ainda segundo essa mesma autora, sob a conjuntura de crise do capital, esse ataque regressivo se justifica porque

o lugar ocupado pela seguridade social, no processo de produção e reprodução social, particulariza, no plano material e político, sua vinculação com as necessidades de socialização dos custos da reprodução da força de trabalho enquanto condição da acumulação do capital e com o processo político deflagrado pelos trabalhadores em torno das conquistas sociais, institucionalizadas nos direitos sociais (MOTA, 2011, p. 24).

A economia nacional dos “anos de chumbo”, devastada pela condução da asfixiante política fiscal e do reduzido gasto social público dos governos militares, além das dívidas públicas (interna e externa) e da alta inflacionária, contribuiu fortemente para que tivéssemos um cenário desolador das condições macroeconômicas do Brasil nos anos 1990. Isso posto, com a entrada na década de 1990, na qual havia um alto índice de desemprego, com grande parcela da massa trabalhadora inserida em relações informais de trabalho, com salários congelados, estagnação da economia, retração do consumo e da produção industrial, dentre outros indicadores negativos<sup>121</sup>, não havia, neste cenário, como recuperar as taxas ascendentes de lucro apenas pela exploração da força de trabalho ou por uma expectativa de recuperação do mercado. Foi necessário para o capital, então, avançar sobre os custos da produção e da reprodução social da força de trabalho,

---

<sup>121</sup> Para melhor análise acerca das condições econômicas e sociais do Brasil, à entrada dos anos 1990, sugere-se a leitura do trabalho de Gonçalves (1999).

através do ataque às políticas de proteção social da classe trabalhadora. Assim, conforme analisa Mota (2011),

o núcleo mais inflexível do projeto neoliberal no Brasil, dadas as limitações objetivas da base econômica, certamente não seria o do crescimento indeterminado do livre mercado, sem a intermediação do Estado, mas o *desmonte dos mecanismos de regulação da proteção social e a regressão na esfera dos direitos sociais*. Em consequência, os poucos mecanismos de controle vigentes no Brasil e as conquistas sociais estabelecidas na Constituição de 1988 são objeto de acirrada crítica por parte do grande capital (MOTA, 2011, p. 115, grifo da autora).

A rigor, ocorreu com a previdência brasileira uma intervenção de caráter neoliberal, subvertendo suas regras e pondo em xeque as conquistas e garantias constitucionais de proteção social voltadas à classe trabalhadora no Brasil. Para concretizar esta contrarreforma, os governos, a partir do segundo lustro dos anos 1990, contaram com uma importante contribuição, de caráter “técnico” e “economicista” – para algo que era, essencialmente, “político” (disputa de classes antagônicas) – de um material produzido e publicado pelo Banco Mundial, em outubro de 1994, intitulado de *“Envejecimiento sin Crisis”*. Trata-se de um documento com centenas de páginas e que passou a chamar a atenção de vários governos, em uma perspectiva alarmista, para o “problema” do envelhecimento humano e do crescimento do número de idosos no mundo, estabelecendo uma relação direta e forçosa que passaria a existir entre a crise econômica e este fenômeno social, especialmente nos países capitalistas dependentes. No referido documento encontrava-se ainda uma crítica direta aos sistemas públicos de pensões em vários países, mas, seu foco estava nitidamente direcionado à América Latina. O documento questionava, inclusive, até que ponto a proteção social – particularmente, da previdência social – destinada aos idosos, deveria ser algo obrigatório e de responsabilidade do Estado, em um claro aceno às iniciativas individuais, aos sistemas informais (voluntariado e outras iniciativas de solidariedade não-estatais) e da busca pelas soluções a partir do setor privado (mercado).

As propostas de aumento da idade para acesso às aposentadorias; a redução do valor dos benefícios para os que se aposentassem mais cedo; o ataque aos sistemas de proteção com benefícios definidos, propondo apenas os de “contribuição” definida; a capitalização do sistema previdenciário, seja total, seja parcialmente; a redução dos custos com trabalhadores acidentados e/ou adoecidos;

a elevação da taxa (atuária) de descontos previdenciários dos trabalhadores; o ataque às aposentadorias dos servidores públicos, vistos já aqui como “grupos influentes” e “privilegiados”, bem como o discurso de “peso” para a sustentabilidade dos sistemas de aposentadorias e pensões, em relação aos mais velhos e as economias desses países, criminalizando os idosos por, supostamente, retirarem recursos preciosos dos mais jovens e que poderiam ser revertidos em investimentos nas áreas da educação, saúde, trabalho, dentre outras, já estavam contidos nessa proposta<sup>122</sup>.

O referido documento do Banco Mundial, embora não tenha sido o único<sup>123</sup>, certamente foi decisivo e responsável por influenciar política e ideologicamente muitos dos governos na América Latina, orientando as “reformas” dos seus sistemas previdenciários para corresponder aos interesses do capital. No Brasil, por exemplo, após a publicação desse documento, observa-se que foi operada uma progressiva retirada de direitos ou, como defende Silva (2017a; 2017b, 2018), um “movimento de contrarreforma da previdência social” brasileira. Para essa autora,

Esse *movimento* é a conjugação de medidas restritivas de direitos de seguridade social que compõe a política de austeridade fiscal que sustenta a disputa do fundo público, em favor dos capitais. É um movimento que força a *redução da previdência e da saúde públicas para dar lugar à expansão da previdência e saúde privadas*. As medidas que mais chamam a atenção são as viabilizadas por mudanças na Constituição Federal. Mas, a contrarreforma também ocorre por leis complementares, medidas provisórias, leis ordinárias, decretos ou por decisões gerenciais sob a forma de resoluções, projetos estratégicos e outros. Assim, desde os anos 1990 ocorre no Brasil *um movimento de contrarreforma da seguridade social* (SILVA, 2017b, p. 30, grifo da autora).

A autora defende ainda que esse “movimento” teria sido iniciado com a regulamentação separada da saúde, previdência e assistência social, respectivamente, em 1990, 1991 e 1993, mas que sua “expressão maior”, nos anos 1990, deu-se com a Emenda Constitucional (EC) nº 20, de proposição do governo

<sup>122</sup> Cf. Banco Mundial (1994).

<sup>123</sup> Após a publicação do “*Envejecimiento sin Crisis*” destaca-se que um conjunto de documentos foi sistematicamente produzido pelo Banco Mundial sobre as macro orientações da instituição financeira para resolução dos problemas envolvendo a previdência, tendo o Brasil sido um alvo preferencial de suas prescrições, a exemplo de *Brazil – Social Insurance and Private Pensions* (1995); *Reforming Social Security: Lessons from International Experience and Priorities for Brazil* (1997); *Brazil - State Pension Systems Reform Technical Assistance Project* (1998); *Brazil - Social Security Technical Assistance Project* (1999); *Brazil - Second Social Security Special Adjustment Loan Project* (2000); *Brazil - Critical Issues in Social Security* (2001) entre outros.

Cardoso, e que incorporou muitas das prescrições do documento produzido pelo Banco Mundial.

Assim, concorda-se com Silva (2017a) que as regulamentações em separado das políticas de saúde, previdência e assistência social, ainda no primeiro lustro dos anos 1990, tenham operado significativamente esse movimento de contrarreforma no Brasil. Contudo, conforme analisado no Capítulo II, o “*espírito*” desse movimento já rondava o país ainda nos governos militares. Esse espírito, então, ganhou voz e materializou-se em “*ameaça*” durante o primeiro governo civil pós-ditadura militar, a partir das recorrentes declarações públicas do então presidente da República, José Sarney, em 1987, que se opunha explicitamente aos trabalhos que estavam sendo desenvolvidos pela Assembleia Nacional Constituinte (ANC), fundamentalmente, em relação à “seguridade social”. Ao fracionamento da regulamentação das políticas de seguridade social no Brasil, apontadas por Silva (2017a), acrescenta-se como um importante ato concreto, e que gerou as condições materiais para a constituição do chamado “movimento de contrarreforma da previdência social” no Brasil, a promulgação, sob a direção do governo Itamar Franco (1992-1994), da *Emenda Constitucional de Revisão nº 01, em 01 de março de 1994*. Essa Emenda criou o chamado *Fundo Social de Emergência (FSE)*, conhecido atualmente como Desvinculação das Receitas da União (DRU), na qual os recursos da seguridade social passaram a ser subtraídos em cerca de 20% de suas receitas, até 2016, quando esse percentual foi elevado para 30%, por meio da MP 93/2016. Assim, entende-se que essa medida, ao retirar recursos fundamentais destinados ao financiamento da proteção social da classe trabalhadora – sobretudo, da própria previdência social – contribuiu para a inviabilização de qualquer perspectiva de sua universalização, não apenas em relação aos segmentos populacionais histórica e socialmente desprotegidos no país, mas também em relação aos próprios trabalhadores que possuem formalização de suas relações de trabalho assalariado. Dessa forma, compreende-se que é a partir deste ato que se iniciou, de fato, o processo mais deletério e fundamental para dar sustentação ao “movimento de contrarreforma da previdência social” no Brasil.

No tocante à previdência social, vale resgatar que o governo Collor foi o primeiro dos anos 1990 a promover profundas e danosas alterações em suas regras legais. Para isso, lançou mão de artifícios moral-propagandísticos, como destacam Cabral e Domingues (1991), dando continuidade à campanha eleitoral falaciosa de

1989, aproveitando-se de episódios de fraudes na previdência pública para potencializar seu discurso falacioso de caça aos marajás e, com isso, iniciar o processo de desmonte das instituições previdenciárias, buscando repassar os seus ramos lucrativos para a iniciativa privada.

A Reforma Administrativa veio no bojo da política geral de privatização do governo Collor. A mesma lógica que determinou a extinção de alguns órgãos federais e que pretende a privatização de outros tantos, e das estatais, começa a se implementar na área da saúde e previdência [...] A privatização do setor público, por sua vez, é um dos aspectos essenciais do ideário neoliberal do imperialismo, que pretende a internacionalização da economia nacional via recessão, sucateamento do parque industrial local e os consequentes desemprego e pauperização extrema [...] Neste quadro, a privatização serve como redefinidora do papel do Estado, que ficaria apenas com algumas funções consideradas essenciais aos interesses do grande capital nacional e Internacional, enquanto os serviços de assistência e interesse social passariam a ser objeto de lucro da iniciativa privada (CABRAL; DOMINGUES, 1991, p. 150).

O governo Collor, então, passava a ser o responsável por iniciar um processo sistemático de reestruturação da máquina pública, na direção macroeconômica neoliberal, enxugando o quadro de servidores, imprimindo um caráter “gerencial” na administração pública, dando-lhe ares de iniciativa privada, através de estabelecimento de metas, missão, objetivos, indicadores etc., tendo a previdência como seu lócus paradigmático de gerencialismo.

Por esta época, ocorria internamente aos assistentes sociais que atuavam junto ao Serviço Social na previdência uma discussão sobre seu trabalho profissional e os fundamentos que o guiavam. A dinâmica da sociedade brasileira, com a contestação mais ampla e intensa ao regime ditatorial militar, sobretudo, pelo protagonismo que alcançou a vanguarda operária no país, a exemplo dos movimentos grevistas do “ABC Paulista”<sup>124</sup>, o “cinturão industrial de São Paulo”, durante a segunda metade dos anos 1970, também acabou por influenciar os assistentes sociais brasileiros, como bem demarcado por Netto (2009b) e, por extensão, também influenciou os assistentes sociais que trabalhavam na política de previdência social.

Ao serem oxigenados pelos ventos progressistas e democráticos que sopravam no país desde o final dos anos 1970 e, principalmente, na década de 1980, os assistentes sociais na previdência passaram a questionar a natureza do

---

<sup>124</sup> A sigla alfabética refere-se às principais cidades desse complexo industrial do estado de São Paulo: Santo André, São Bernardo e São Caetano.

seu trabalho profissional no então INPS. Trata-se aqui de reconhecer que, embora a Matriz venha a ser publicada no INSS somente em 1994 – o que levou Moreira (2005, p. 119) a defender que a incorporação de um novo paradigma de trabalho profissional na previdência teria surgido “com um certo atraso” – essa construção, na verdade, não se fez de modo tardio, mas sim, simultaneamente ao debate mais geral do Serviço Social brasileiro, conforme análise realizada no Capítulo I. Prova dessa sintonia entre ambos é o fato de que o atual Código de Ética Profissional, bem como a Lei de Regulamentação da Profissão (Lei nº 8.662), publicados no ano de 1993, tornaram-se fundamentos e bases ético-políticas da Matriz, sendo a previdência social um dos primeiros espaços ocupacionais no país – senão o primeiro – a incorporá-los, como pode ser analisado em seu conteúdo, conforme se lê:

## **2. BASES ÉTICO-LEGAIS**

Este Paradigma referencia-se ainda no Código de Ética, Resolução C.F.A.S. nº 273/93 de 13 de maio de 1993, e na Regulamentação da Profissão-Lei nº 8.662 de 7 de junho de 1993, estatutos que regulamentam o exercício profissional dos Assistentes Sociais e no artigo 88 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que estabelece as diretrizes para ação do Serviço Social na Previdência.

- O Código de Ética enumera como principais fundamentos:

- a) liberdade, como compromisso político profissional quanto às demandas inerentes a "autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais" recusa à arbitrariedade, ao autoritarismo e afirmação na defesa dos direitos humanos (Código de Ética, p. 11);
- b) cidadania, compreendida como garantia dos direitos civis, sociais e políticos da população entre os quais se inclui a Previdência, já assegurada no artigo 60 do capítulo 11 da Constituição Federal de 1988;
- c) democracia, compreendida como socialização da participação política e dos bens e serviços produzidos pela sociedade, princípio que se coaduna com as ações de socialização das informações previdenciárias considerada neste paradigma como um dos eixos de prática profissional;
- d) equidade e justiça social, entendidas no âmbito da universalidade de acesso aos bens e serviços produzidos pela sociedade, implicando na gestão democrática da política previdenciária, princípios que inspiram a concepção que se encontra delineada neste documento;
- e) pluralismo, como garantia democrática de expressão de outras matrizes teórico-metodológicas no conjunto dos assistentes sociais da instituição. O pressuposto do pluralismo não se confunde com o ecletismo, onde matrizes antagônicas estão presentes numa mesma proposta de trabalho;
- f) compromisso profissional, compreendido no sentido do controle da qualidade das ações realizadas junto aos usuários, correspondentes aos seus interesses e necessidades, implicando necessariamente num contínuo aperfeiçoamento profissional, que representa articulação das dimensões ético-político-teórico-metodológicas.

- No regulamento da Profissão destaca-se:

- a) as ações do Serviço Social compreendendo coordenação, elaboração, execução, supervisão e avaliação de estudos, pesquisas, planos,

programas e projetos, inclusive na administração dos recursos materiais do Serviço Social são de competência privativa do Assistente Social;

b) o profissional de Serviço Social tem completa autonomia técnica e ética no que se relaciona à subordinação administrativa a que estiver vinculado;

c) as informações e pareceres em matéria do Serviço Social constituem-se atribuições exclusivas do Assistente Social, preservando sua autonomia técnica e independência, bem como a inviolabilidade e sigilo profissional assegurados pelo Código de Ética Profissional (BRASIL, 1994, p. 12, grifo do autor).

Além disso, enquanto o debate sobre a formulação de “parâmetros” de atuação profissional para os assistentes sociais que atuam em diversas políticas sociais e espaços ocupacionais só passou a surgir por volta dos anos 2000, o Serviço Social na previdência já havia construído coletivamente essa proposta, tendo ampla participação da categoria profissional em sua direção teórico-metodológica, técnico-operativa e ético-política, nitidamente vinculada à direção social assumida pela profissional no Brasil. Neste sentido, a própria definição legal de sua competência institucional, no âmbito da previdência, feita a partir da Lei nº 8.213/91, em seu artigo 88, é ainda anterior à Lei de Regulamentação da Profissão no país, já tendo ali uma definição que acompanhava o debate nacional sobre o trabalho profissional dos assistentes sociais no país. Dessa forma, refuta-se aqui a compreensão de “atraso” ou incorporação tardia dos debates e da direção social crítica do Serviço Social brasileiro no interior do Serviço Social na previdência. A Matriz é fruto de um processo histórico, constituindo-se no auge da maturidade política, teórica e técnico-operativa alcançada pelo Serviço Social na previdência até aquele momento, materializando oficial e publicamente o seu compromisso com um fazer profissional crítico, guiado pela defesa de direitos e pela lógica de reconhecimento da cidadania, representando a explícita “virada” de sua direção social no âmbito da previdência social.

Esse processo paulatino de abandono das influências funcionalistas do Serviço Social na previdência, presentes no PBA de 1978, como analisado no capítulo II, iniciou-se ainda nos anos 1980, tendo como principal polo de debates e reflexões críticas o regional de Minas Gerais. É o produto sistematizado das discussões e de pesquisa sobre os processos de trabalho, produzida pela equipe profissional de assistentes sociais da previdência naquele estado que, posteriormente, no começo dos anos 1990, passou a permitir uma base de análise e fundamentação para a construção de um novo projeto profissional para o Serviço Social na previdência. Foi então, a partir do documento intitulado de “*Reflexões para*

*uma nova proposta de ação para o Serviço Social no INPS, hoje*”, elaborado pela equipe de profissionais do regional de Minas Gerais, que se passou a pensar as mudanças destinadas ao Serviço Social na previdência. Esse documento teria sido remetido logo em seguida para a apreciação da Divisão de Serviço Social em Brasília. No mesmo mês e ano da conclusão deste documento, o governo Collor tratou de extinguir o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e, em seu lugar, criou o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), por meio da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. Pouco mais de dois meses depois, através do Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990, o governo também extinguiu o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e criou o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), uma junção feita entre o antigo Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência social (IAPAS) – que também foi extinto por este Decreto – responsável pela arrecadação previdenciária, e o extinto INPS. Tal mudança não significou apenas uma troca de nomenclaturas, como, oportunamente, compreenderam Cartaxo (2008) e Cabral e Domingues (1991), ao identificarem que esse ato por parte do governo Collor foi *“uma afirmação da lógica previdenciária com base no seguro social”* (CARTAXO, 2008, p. 63, grifo nosso), representando um *“desmembramento entre o que os ideólogos colloridos chamam de seguro social e seguridade social. Em que o primeiro, de rentabilidade garantida, fica com o setor privado, e o segundo, a fundo perdido, continua a cargo do governo”* (CABRAL; DOMINGUES, 1991, pp. 148-149, grifo nosso). Ou seja, intentava-se aqui, desde o início, a nítida e completa negação neoliberal da perspectiva de universalização de direitos e de proteção social, materializada pela seguridade social e ratificada na carta constitucional de 1988.

Essas alterações colocavam em curso o caráter “gerencialista” do governo Collor, por meio do qual os problemas do setor público passariam a ser resolvidos pela via de uma boa e eficiente gestão, sem que houvesse, por parte do governo, a garantia dos recursos orçamentários suficientes para o setor. A reestruturação gerencialista desenvolvida no INSS também passou a ameaçar o Serviço Social, haja vista o caráter antissocial que o governo passou a adotar na gestão do órgão, preocupando-se tão somente com metas, indicadores e com a contenção do gasto público. Diante destes fatos e, acompanhando a dinâmica política também no que se desenvolvia no Congresso Nacional, alguns assistentes sociais do INSS buscaram incidir politicamente sobre as possibilidades não apenas de garantia de permanência

do Serviço Social na previdência social, mas também de sua direção político-profissional dentro do instituto. Como havia informações de que uma equipe de técnicos do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) estava se debruçando sobre a normatização do novo Plano de Benefícios da Previdência Social para incorporar os dispositivos constitucionais de 1988, alguns assistentes sociais com maior envolvimento político em suas articulações, decidiram se antecipar. É o que registra Moreira (2005, p. 112) nas falas de alguns de seus entrevistados,

Fiquei muito preocupada ao tomar conhecimento de que, no Projeto de Lei sobre os benefícios e serviços da Previdência Social, em tramitação no Congresso Nacional, o Serviço Social estava definido de forma equivocada e residual como assistência complementar. Comecei, então, a elaborar uma proposta de emenda substitutiva do artigo que situasse o Serviço Social como um serviço comprometido com os usuários da Previdência Social. Na época estava exercendo o cargo de assistente do Gabinete da secretaria de Serviços previdenciários do INSS e de secretária do Conselho Regional de Serviço Social no Distrito Federal. Para maior segurança, optei por realizar este trabalho através do CRESS, pois no âmbito institucional não dispunha de alianças confiáveis. Fiz a primeira redação da proposta e conversei com algumas colegas do INSS, no Distrito Federal, que tinham afinidade com a prática profissional transformadora. Pedi assessoramento ao Professor da UNB, Vicente de Paula Faleiros, que deu nova redação ao caput do artigo 88 da Lei 8213/91. Eu e M. levamos a proposta para a Sra. Deputada Maria de Lourdes Abadia, assistente social, que nos prometeu defendê-la na Câmara. Somente quando este projeto de lei foi discutido no INSS, apresentamos nossa proposta à Chefe da Divisão de Serviço Social, Sra. T., objetivando apoio e adesão à mesma. Esta se comprometeu de participar na articulação política junto a outros parlamentares, porém, sem o nosso conhecimento, incluiu o parágrafo 4º.

A Divisão de Serviço Social da Coordenação Geral de Serviços Previdenciários da Diretoria do Seguro Social do INSS, tomou conhecimento que havia sido criado um grupo de trabalho no Ministério da Previdência Social com o objetivo de elaborar um novo Plano de Benefícios da previdência Social [...] Elaborada a proposta, e para que a mesma fosse aceita pelos legisladores, foi realizada uma mobilização junto às Deputadas federais Assistentes Sociais: Maria de Lourdes Abadia/DF, Benedita da Silva/RJ, membros da Comissão de Saúde, Previdência e Assistência, e ainda, com o Deputado Raimundo Bezerra/CE – Presidente da referida Comissão. A mobilização e articulação foram fundamentais, pois os Deputados se sensibilizaram e abraçaram a causa, portanto, a proposta foi votada e aprovada pela Comissão e em Plenário.

Assim, a dinâmica de articulações políticas, não apenas internas ao INSS, junto à própria categoria e a alguns gestores aliados, mas, sobretudo, das articulações externas, envolvendo importantes sujeitos políticos, permitiu a conquista legal de um Serviço Social mais alinhado com a direção social que se buscava

construir desde o início dos anos 1990. A exemplo dessas articulações, podem ser citados o Conselho Regional de Serviço Social do Distrito Federal (CRESS-DF), de parlamentares federais, como as Deputadas Maria de Lourdes Abadia (PSDB/DF) – base do governo Cardoso – e Benedita da Silva (PT/RJ) – oposição ao governo – ambas assistentes sociais, além do importante e decisivo apoio técnico do assistente social e, à época, professor da UnB, Vicente de Paula Faleiros<sup>125</sup>.

Após essa mobilização e articulações coletivas em busca de apoios políticos internos e externos, tem-se a aprovação da Lei nº 8.213, em 24 de julho de 1991, a qual instituiu o Plano de Benefícios da Previdência Social. É, sobretudo, em seu art. 88, que o Serviço Social na previdência passa a ser materializado, dentro da direção social, ética, técnica e política que os assistentes sociais buscaram dar para esse serviço. Neste artigo passava-se a definir a sua competência no INSS, a partir da seguinte redação:

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

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

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

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

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

A garantia legal da permanência do Serviço Social e de sua direção social na previdência, embora tenha se constituído em uma importante conquista, não foi o suficiente para impedir outras ameaças que rondavam o INSS. Trata-se aqui de identificar os processos de reestruturação presentes nesse órgão público, ao estilo

---

<sup>125</sup> É de importância singular e histórica registrar que Vicente Faleiros, uma das referências profissionais e teóricas do Serviço Social brasileiro, com vasta experiência vivenciada, inclusive, durante o período da ditadura militar no Brasil, quando viveu exilado em alguns outros países como Chile, França e Canadá, pôde trazer parte de seus conhecimentos sobre as particularidades do Serviço Social nesses outros países e as peculiaridades desta profissão no Brasil. Faleiros contribuiu, dessa forma, para a formulação da redação de um artigo legal que, até os dias atuais, materializa não apenas a competência do Serviço Social no INSS mas, fundamentalmente, a direção político-social desse serviço dentro da previdência social.

gerencial, e que foram empreendidos por um velho conhecido das estruturas de poder da previdência social brasileira: Reinhold Stephanes, agora na condição de Ministro do Trabalho e Previdência Social do governo Collor<sup>126</sup>.

Stephanes era um crítico contumaz da lógica de proteção social materializada pela seguridade social, identificando na ampliação de direitos a segmentos historicamente à margem da previdência social brasileira um conjunto de “vícios” e “erros” típicos de uma política “assistencialista”, e que passava a ocorrer no país a partir dos anos 1960 (STEPHANES, 1993, p. 35), sendo “incorporados” pela Constituição Federal de 1988 (IBIDEM, p. 38). Defensor de uma “previdência enxuta”, questionava direitos e benefícios sociais garantidos por lei aos trabalhadores e que, na sua compreensão, não deveriam estar na previdência social, pois, “[...] além de diluírem os recursos da Previdência, aumentam os seus custos operacionais. Como exemplo, temos o auxílio-natalidade, salário-família, abono de permanência, pecúlio etc.” (STEPHANES, 1993, p. 40). Contudo, a mesma crítica não se evidenciava quando o assunto dizia respeito aos direitos dos grupos patronais, aos quais Stephanes demonstrava bastante solidariedade,

Além dessa disparidade, perversa em relação aos que mais empregam, vem sendo objeto de crítica/indagação a não coincidência da data de contribuição com a do faturamento, como ocorria anteriormente ponto a produção agrícola agropecuária é sazonal e não mensal ponto igualmente a dificuldade para o agricultor cumprir procedimentos burocráticos para o cálculo com base na folha, vem gerando sonegação (STEPHANES, 1993, p. 39).

Assim, fica nítida a posição de Reinhold Stephanes à frente da gestão da previdência social brasileira, constituindo-se em uma posição “de classe” em defesa dos interesses dos grupos detentores do capital. Nessa direção, o Ministro do Trabalho e Previdência Social do último ano do governo Collor trazia consigo a perspectiva neoliberal de restrição de direitos, com vias à contenção do gasto público, compreendido por ele como “indevido”. A “solução” encontrada para resolver os problemas identificados por Stephanes na previdência brasileira passaria, então, pela via das “reformas” da recém-promulgada Constituição Federal, bem como por uma profunda e estrutural mudança na gestão do INSS. As

---

<sup>126</sup> Stephanes assumiu o MTPS em janeiro de 1992, permanecendo nesse cargo até o ocaso do impeachment de Collor, em outubro daquele ano, quando o presidente foi afastado de suas funções.

características do escopo gerencial, proposto por Stephanes para o instituto, em 1992, também foram alvo das análises de Behring (2003),

A perspectiva gerencial introduz a eficiência e a qualidade como cultura na administração pública, inspirada em elementos da gestão empresarial. O controle se faz pelos resultados, e não pelos processos, sem abrir mão da profissionalização do funcionalismo, tal como na orientação burocrática. É uma estratégia que conduz a competição administrativa no interior do Estado e que envolve: definição precisa dos objetivos a serem atingidos pelas instituições; autonomia na gestão dos recursos materiais, financeiros e humanos; controle e cobrança *a posteriori* dos resultados (BEHRING, 2003, p. 179, grifo da autora).

Reinhold Stephanes, assim, foi a pessoa certa para reafirmar os interesses do capital na gestão da previdência social. Sua visão acerca da previdência, sob a lógica do “seguro”, foi decisiva para tocar a proposta gerencialista de um novo “modelo conceitual” para o INSS, previsto, inclusive, a partir da Resolução nº 41/INSS, de 1991<sup>127</sup>, a qual instaurava o seu Plano de Modernização Administrativa (PMA). Embora o governo Collor fosse nitidamente neoliberal, com visível orientação para a contenção de gastos no setor público, as linhas gerenciais pretendidas pelos seus principais formuladores passavam por uma mudança estrutural também no corpo funcional, o que fez com que fosse necessário um incremento inicial para o orçamento do INSS, estabelecendo-se um número significativo de eventos de capacitação profissional dos servidores do instituto. Isso, de certa forma, favoreceu a que um maior número de assistentes sociais, de todos os estados e regiões do país, pudesse se reunir e, dessa forma, participar da construção coletiva deste novo modelo de gestão do Instituto. A oportunidade não foi desperdiçada por esses profissionais que, estrategicamente, passaram a dar direção aos trabalhos em grupo, no sentido de garantir que o Serviço Social na previdência pudesse seguir as linhas que haviam sido traçadas a partir do art. 88 da Lei nº 8.213/91. Assim, como analisam Neves e Silva (2008, p. 106, grifo das autoras),

esse processo veio a ser o *meio institucional* que oportunizou o debate mais amplo sobre a ação profissional do assistente social no INSS, e os seus

---

<sup>127</sup> Essa Resolução interna do INSS, conforme resgatam Moreira (2005, p. 115) e Neves e Silva (2008, pp. 104-105), previa em seu Plano de Modernização do instituto, a criação de um Comitê de Coordenação e Controle do Plano, com objetivo de acompanhar os trabalhos desenvolvidos por equipes de áreas específicas do INSS em 31 projetos que compunham o Plano maior. Para o Serviço Social na previdência, destaca-se a importância do Projeto nº 24, que dizia respeito ao “*Modelo Conceitual de Benefícios e Serviços Previdenciários*”, no qual o Serviço Social – além da Perícia Médica, Reabilitação Profissional e setor de Benefícios – se inseria.

resultados se constituíram no *escopo* sobre o qual se assenta a nova proposta de intervenção nesse espaço sócio ocupacional. Na leitura de muitos profissionais que vivenciaram o processo, ele representou a “arrancada” para fazer avançar e socializar a crítica à prática exercida até então.

A “arrancada” mencionada pelas autoras dentro do Serviço Social na previdência, ainda no início dos anos 1990, pode ser comparada ao momento da “virada” do Serviço Social brasileiro, ao final dos anos 1970, em razão da efervescência da participação profissional, dos intensos debates (por vezes, “embates”) internos à categoria, no sentido de dar a devida direção social crítica e progressista ao projeto profissional no INSS. Nesse sentido, visualiza-se aqui aquilo que Netto (2002) convencionou denominar de “*intenção de ruptura*”, perspectiva que visava a romper com as amarras do conservadorismo na profissão e que, a partir dos anos 1990, passou a tornar-se uma perspectiva hegemônica também do Serviço Social na previdência.

Nessa construção, relembra-se aqui a fundamental contribuição da equipe de Minas Gerais, a partir do documento anteriormente produzido por ela e remetido à DSS. De fato, houve um protagonismo dos estados da região Sudeste do país – embora houvesse dissidências de algumas perspectivas de método<sup>128</sup> dentre eles – por já acumularem um debate sobre os novos rumos da profissão no país e do trabalho do Serviço Social na previdência social.

Teve papel relevante na condução deste trabalho a Divisão de Serviço Social do INSS, a qual oportunizou um espaço democrático entre os participantes dos encontros, principalmente durante a sua etapa nacional. O período de desenvolvimento dos trabalhos foi de 27 de julho a 20 de dezembro de 1991, conforme os registros de Moreira (2005, p. 116),

O projeto 24 fez parte do plano de reestruturação do INSS, deflagrado com o objetivo de modernizar a instituição na perspectiva empresarial [...] Contou com recursos financeiros suficientes para cobrir as despesas com deslocamento de pessoal, necessários à sua elaboração, que ocorreu no período de 29/07 a 20.12.91. Na equipe básica do serviço Social, tivemos como estratégias principais:

---

<sup>128</sup> Trata-se aqui do fato sinalizado por Neves e Silva (2008, p. 108), em que se constata que a equipe do Regional do Espírito Santo, embora tivesse contribuições relevantes para esta construção coletiva, apresentou uma proposta profissional que mantinha o Serviço Social na previdência sob a égide do método fenomenológico, o que ia em direção contrária à proposição dos outros três estados da Região Sudeste, tendo esses últimos defendido a perspectiva crítica do método materialista histórico-dialético. Foi esta última perspectiva que ganhou hegemonia na construção dos trabalhos e prevaleceu em seu final.

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

Além disso, para contribuir com a sistematização do resultado dos trabalhos, foram convidadas pela Divisão de Serviço Social quatro profissionais, sendo duas delas representantes do estado de São Paulo<sup>129</sup>, uma de Minas Gerais e uma do Rio Grande do Norte, conforme registram Neves e Silva (2008, p. 106).

Assim, o “subprojeto Modelo Conceitual do Serviço Social no INSS”, que compunha o Projeto 24, teve como conclusão de seu relatório o estabelecimento de justificativas que fundamentavam as mudanças pretendidas pelos assistentes sociais do INSS para um novo fazer profissional do Serviço Social na previdência. Essa justificativa foi reiterativa em todo o subprojeto, registrando-se que as mudanças que abandonavam a perspectiva funcionalista, presente no marco legal do Serviço Social no INSS até aquele momento – ou seja, no Plano Básico de Ação (PBA) de 1978 – eram necessárias, em virtude da “alteração decorrente das conquistas asseguradas na Constituição (que entende o cidadão como sujeito de direitos), na Lei em vigor e na evolução do Serviço Social enquanto profissão” (BRASIL, 1991, p. 3). Assim, concluía-se o trabalho, desenvolvido entre julho e dezembro de 1991, com o documento denominado de “Novo Modelo Conceitual do Serviço Social”, no qual a proposta de atuação do Serviço Social ganhava nítido traço distintivo da ação fenomenológica prevista no PBA de 1978. Ela saía de “atuar nos *fenômenos sociais* envolvidos na relação beneficiários e o *meio social previdenciário* no sentido da *integração social*” (BRASIL, 1991, p. 4, grifo nosso) para

Atuar nas relações usuário/instituição de forma a contribuir para que o usuário conheça, usufrua e participe da política previdenciária e na dinâmica

---

<sup>129</sup> Apesar de haver a referência de duas profissionais do estado de São Paulo, segundo Neves e Silva (2008), na verdade, uma destas duas profissionais era oriunda do estado do Ceará, como veremos mais adiante. O que pode ter ocorrido nesta definição é que se considerou a referida profissional como sendo do estado de São Paulo porque, à época, a mesma estava residindo naquela cidade para realizar os seus estudos de mestrado na PUC-SP.

da sociedade para o conseqüente exercício dos direitos sociais e políticos, de modo a assegurar suas demandas e reivindicações, cumprindo-se as garantias em lei (IBIDEM, p. 5).

É neste documento que, pela primeira vez e, em âmbito institucional, aparece a proposta de “*socialização de informações previdenciárias*” como alternativa e substituição à antiga prática de “orientação” da legislação, dos atos normativos internos e da burocracia da instituição previdenciária. Essa alteração representou uma verdadeira mudança de paradigma para o Serviço Social. Reconhecia-se neste processo de compreensão crítica da realidade, em suas relações sociais e na dinâmica da sociedade, que o acesso à informação qualificada se constituía em um direito de cidadania, fazendo justiça a algo que há muito vinha sendo discutido no cenário internacional, inclusive dentro do próprio Serviço Social<sup>130</sup>. Nessa perspectiva, a socialização de informações para o Serviço Social na previdência passava a ganhar uma nova objetividade ontológica para o trabalho dos assistentes sociais, conforme demonstrado por Silva (2000, p. 114, grifo da autora),

*A socialização das informações referentes aos direitos sociais é uma ação profissional que fortalece o usuário no acesso e no processo de mudança da realidade na qual se insere, na direção da ampliação dos direitos e efetivação da cidadania. Dessa forma, define-se como um processo democrático e político pelo qual procura-se tornar transparente para os usuários, o real significado das políticas sociais, a lógica a partir da qual se originam e se estruturam na sociedade capitalista, bem como os meios e condições de acessá-las. É, portanto, uma informação de qualidade superior que se diferencia da simples orientação sobre legislação e atos normativos, pelos seguintes aspectos:*

- a) É transmitida na ótica do direito na direção do compromisso com a cidadania, o que significa direcioná-la para além da normatividade legal

<sup>130</sup> Nota-se que o “direito” à informação era algo que já vinha sendo alvo de discussões profissionais em âmbito mundial. É o que recorda Ana Alves Pereira, à época, Coordenadora Nacional do Serviço Social, vinculada à Secretaria de Bem-Estar do INPS, por ocasião de sua palestra conferida no II Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, realizado em Recife-PE, de 24 a 29 de outubro de 1976. Segundo Pereira (1979, p. 294), “A 17ª Conferência Internacional de Serviços Sociais, realizada em Nairóbi-Quênia, em 1974, considerou, na análise das várias correntes sobre desenvolvimento e participação que: o acesso à informação é condição indispensável para a participação e esta participação elemento indispensável ao desenvolvimento social”. Essa compreensão progressista, como observado, já fazia parte das reflexões da coordenação do Serviço Social na previdência em âmbito nacional. Contudo, mesmo com o avançado debate que ali se desenvolvia sobre a importância da informação enquanto um direito do cidadão, a construção de uma proposta profissional que utilizasse o termo “socialização de informações” seria impensável em pleno Regime Ditatorial Civil-Militar no país, não apenas pela estranheza que o termo viesse suscitar, em um momento claramente anticomunista, antissocialista, mas também, pela própria conjuntura institucional e profissional do Serviço Social na previdência, norteados por matrizes funcionalistas, de ajustamento e controle da força de trabalho.

- dos direitos; para a tradução prática; para a efetivação desses direitos, a partir da compreensão do usuário como um sujeito de valores, interesses e demandas legítimas, passíveis de serem negociadas;
- b) Tempo referência inicial a realidade imediata do usuário, expressa pelas demandas que este apresenta e pelo seu perfil socioeconômico é político ponto no curso de sua transmissão, procura situar essa realidade particular do usuário no contexto global da sociedade, inserindo a no contexto das relações sociais, das classes e grupos sociais e da correlação de forças expressa na sociedade no momento em que a demanda é apresentada ponto nessa perspectiva, a informação transmitida possibilita ao usuário sua identificação com as classes e grupos sociais existentes na sociedade, estimulando a participar dos processos e ações coletivos em defesa de seus interesses;
  - c) É um processo de politização que para desenvolver-se exige discussões, análises e proposições que possibilitem reflexão e crítica, numa relação democrática é de respeito entre o saber profissional, institucional e político do assistente social e o saber do usuário, visando elevar seu poder.

A socialização de informações previdenciárias, seja individual ou coletiva, interna ou externa, passava a se constituir na principal ação profissional<sup>131</sup> dos assistentes sociais na previdência, no sentido de possibilitar a compreensão dos usuários sobre seus direitos, formas de exercê-los e do conjunto de outros direitos sociais que os trabalhadores pudessem dispor na sociedade, extrapolando os limites institucionais do INSS. O que também passava a exigir dos assistentes sociais não apenas a necessidade de contínua atualização e compreensão das mudanças institucionais, dos limites impostos pela burocracia da máquina pública e das leis em constante alteração, mas também uma radical transformação do próprio modo de compreender os sujeitos de direitos e de se reconhecer naqueles trabalhadores que atendem cotidianamente, em suas particularidades e necessidades, sejam individuais ou coletivas. A importância da socialização de informações é singular e transcende a esfera do trabalho profissional dos assistentes sociais na previdência. Ela vem inspirando reflexões de outros profissionais, inclusive de Iamamoto (2007),

---

<sup>131</sup> Embora a socialização das informações previdenciárias passasse a ser o que podemos denominar de “carro chefe” do Serviço Social na previdência, todo o processo de trabalho, ou seja, a instrumentalidade profissional dos assistentes sociais no INSS passava a ter uma radical alteração. Essas mudanças também atingiram outros instrumentos profissionais, a exemplo da concepção e emissão de pareceres sociais; da realização de encaminhamentos técnicos; da articulação com os setores internos e externos ao INSS, almejando, com isso, que o usuário fosse compreendido em sua totalidade; da realização de pesquisas sociais, que pudessem favorecer um maior conhecimento sobre a realidade populacional e da classe trabalhadora; o uso da “ajuda supletiva” que contemplasse as necessidades e demandas sociais apresentadas pelos usuários; a luta por um espaço de trabalho adequado, com salas que garantissem o sigilo profissional e possibilitassem o atendimento individual e coletivo dos usuários, além das reuniões das equipes de Serviço Social e do pessoal de apoio administrativo; reposição dos quadros profissionais, por meio de concurso público; dentre outras demandas, conforme identificado no relatório do Subprojeto Modelo Conceitual do Serviço Social no INSS (BRASIL, 1991).

quando faz referência a essa ação na previdência, ao refletir sobre a importância da socialização das informações para o trabalho do assistente social.

Ao nível do trabalho concreto realizado na esfera do Estado, merece atenção a socialização das informações enquanto uma das atividades profissionais exercidas pelo assistente social. Ela não se reduz ao mero repasse de dados sobre as normas e recursos legais; é uma informação transmitida na ótica do direito social, em que os sujeitos individuais e coletivos são reconhecidos em suas necessidades coletivas e demandas legítimas, considerando a realidade macrossocial de que eles são parte e expressão. A socialização de informações, nos termos expostos, envolve uma relação democrática e aberta à reflexão e à crítica entre o assistente social e os sujeitos que demandam os seus direitos (e serviços a eles correspondentes) sem ofuscar os distintos papéis que que desempenham na relação. Por meio da socialização das informações procura-se tornar transparente, ao sujeito que busca os serviços, as reais implicações de suas demandas –, para além das aparências e dos dados imediatos –, assim como os meios e condições de ter acesso aos direitos. Nesse sentido, essa atividade extrapola uma abordagem com um foco exclusivamente individual –, ainda que, por vezes, realizada junto ao um único indivíduo – à medida que considera a realidade dos sujeitos como parte de uma coletividade. Impulsiona, assim, também a integração de recursos sociais que forneça uma retaguarda aos encaminhamentos sociais e a articulação do trabalho com as forças organizadas da sociedade civil, abrindo canais para a articulação do indivíduo com grupos e/ou entidades de representação, capazes de afirmar e negociar interesses comuns na esfera pública (IAMAMOTO, 2007, pp. 427-428).

Os esforços das equipes de assistentes sociais do INSS, na maior parte dos estados e regiões do país, resultaram no relatório do subprojeto do Serviço Social, o qual, posteriormente, serviu de base fundamental para a construção do novo documento institucional que nortearia as ações do Serviço Social na previdência. Trata-se da *Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social*, publicada<sup>132</sup> pelo MPAS em 1994, exatamente no ano em que se comemoravam os 50 anos de criação do Serviço Social na previdência social brasileira.

A Matriz passava, então, a substituir o PBA de 1978, de modo que o Serviço Social na previdência social passou a ter, explícita e objetivamente, uma matriz teórico-metodológica orientando o trabalho profissional dos assistentes sociais no INSS. Sua construção foi basicamente feita tendo como produto o relatório do trabalho desenvolvido pelas equipes do Serviço Social em todo o país, em 1991. Há

---

<sup>132</sup> Curiosamente, observa-se que a Matriz de 1994 não foi instituída no âmbito do INSS por meio de algum documento oficial (resolução, portaria etc.), como era de costume, embora tenha sido publicada em uma tiragem de 8.000 exemplares e com recursos financeiros institucionais. Sua não instituição formal, por meio de documento institucional, pode ter se dado em virtude de questões políticas internas ao INSS e que culminou com a ausência de um ato administrativo que o formalizasse.

na organização final da Matriz a sinalização do mérito distintivo para os trabalhos de quatro profissionais, o que possibilitou sua conclusão e posterior publicação, sendo estas devidamente indicadas neste documento: *Adriana Maria Duarte Cancelli* (MG), *Ana Maria Baima Cartaxo* (CE), *Maria de Jesus Silva* (RN) e *Maria do Socorro Reis Cabral* (SP). À época, para realizar as mediações internas junto aos setores da Direção Geral do INSS, em Brasília, buscando com que este trabalho fosse reconhecido e aceito, foi fundamental a articulação política desempenhada pela Divisão de Serviço Social (DSS), naquele momento, chefiada pela assistente social *Vitória Góis de Araújo*<sup>133</sup>. Nessa direção, é Silva (2015) quem destaca a importância de dois marcos normativos históricos e que passaram a influenciar decisivamente não apenas na regulamentação institucional, mas, fundamentalmente, na direção social, técnica, ética e política do Serviço Social na previdência naquela conjuntura específica. Assim, segundo a autora,

[...] pode-se dizer que, sustentado pela busca de “um novo pensar e um novo fazer profissional”, na segunda metade da década de 1990, ainda que na contramão da forte onda neoliberal que marcou aquela década, o Serviço Social da previdência social assume, de forma generalizada, uma perspectiva crítica, baseada em valores éticos de compromissos políticos que sustentam o projeto ético-político do Serviço Social brasileiro, tendo o artigo 88 da Lei 8.213/91 e a MTMSS<sup>134</sup> como referências (SILVA, 2015, p. 87).

Em relação à Matriz, não é objetivo desta tese recuperar o seu conteúdo detalhado nem as particularidades da instrumentalidade do processo de trabalho dos assistentes sociais no INSS, sendo suficiente o resgate histórico do processo coletivo anterior e que gerou a sua construção, bem como o seu significado sócio-histórico para a nova direção social que o Serviço Social na previdência passava a adotar e a reafirmar a partir de sua publicação. Por hora, vale registrar o oportuno e importante trabalho desenvolvido por Moreira (2005). Em sua pesquisa, a autora

---

<sup>133</sup> A assistente social Vitória Araújo possui uma contribuição importante para o processo inicial de construção coletiva do novo fazer profissional do Serviço Social na previdência. Coube a ela, ao ser nomeada para a chefia da DSS, em outubro de 1991, a tarefa inicial de realizar as supervisões técnicas a nível estadual, de reorganizar, junto às demais equipes dos estados, a direção social dos trabalhos da Divisão e do Serviço Social no INSS, de articular a composição de grupos de suporte técnico para a auxiliar a Divisão nesta direção e, principalmente, de realizar as mediações para a elaboração e publicação da nova Matriz. Vitória permaneceu na Chefia da DSS até outubro de 1995 quando, na ocasião, afastou-se da função em razão de sua aposentadoria. Um balanço de sua contribuição à frente da DSS pode ser encontrado ainda em entrevista concedida por ela a Braga e Cabral (2008).

<sup>134</sup> Silva (2015), nesse trabalho, faz menção à *Matriz Teórico-Methodológica do Serviço Social na Previdência Social* a partir de suas iniciais.

buscou compreender se no período imediatamente posterior à construção e publicação da Matriz, entre 1994 e 1999, houve, de fato, a sua implementação por parte das equipes do Serviço Social na previdência, espalhadas pelo Brasil. Ou seja, a confirmação de que esta nova proposta de trabalho se traduziu em ações profissionais cotidianas e concretas, que reafirmassem o posicionamento profissional na defesa dos direitos sociais, da cidadania, da superação do pragmatismo, da recusa do conservadorismo e da posição de “neutralidade” e de meros “interlocutores institucionais”, pondo-se a serviço dos interesses da classe trabalhadora. Sobre isso, Moreira (2005, p. 153) sinaliza que,

A hipótese de que houve a concretização de uma nova proposta de trabalho pelos assistentes sociais no INSS, a partir de 1994, com destaque para o período de 1994 a 1999, consolidada na Matriz Teórico-Metodológica, se confirmou pela pesquisa realizada, traduzida em ações e projetos de intervenção, de âmbito nacional, que reforçavam o compromisso com os trabalhadores e com a previdência pública, assim como a construção de espaços coletivos da categoria visando traçar estratégias e prioridades.

Assim, houve, conforme concluído por Moreira (2005) – e com a qual concordamos nesta tese – a concretização da implantação da Matriz, sem, contudo, alcançar a sua “consolidação”. Essa última, para ser alcançada, exigiria, “além da intencionalidade dos sujeitos que a realizam, condições sócio-históricas favoráveis e largo prazo para sua consolidação” (MOREIRA, 2005, p. 154), sobretudo, por conta da tentativa concreta de extinção desse serviço, em 1998. Esse foi, então, o grande desafio encontrado pelo Serviço Social na previdência e para os assistentes sociais que trabalhavam nele, na construção de um novo fazer profissional: a busca por sua *consolidação*. Nesse aspecto, é importante o que traz Lamamoto (2007, p. 233, grifo da autora), acerca desse desafio. Segundo esta autora,

São muitos os desafios atuais. O maior deles é tornar esse projeto um *guia efetivo para exercício profissional e consolidá-lo por meio de sua implementação efetiva, ainda que na contramão da maré neoliberal, a partir de suas próprias contradições e das forças políticas que possam somar na direção por ele apontada.*

Aquelas *macrodeterminações societárias*, como apontadas por Moreira (2005, p. 154), e seus impactos para o Serviço Social na previdência, foram ainda mais brutais no decorrer dos anos 1990, fundamentalmente, a partir do segundo lustro daquela década, durante o primeiro período do governo Cardoso (1995/1998). É

sobre esse momento específico e histórico, no qual se determinou a primeira tentativa concreta de extinção do Serviço Social na previdência social brasileira, que se passa a analisar a partir daqui.

### **2.2.1 O paradoxo entre a guinada crítica do Serviço Social na previdência e o avanço do neoliberalismo**

O governo Cardoso (1995/2002) foi, conforme se afirmou no início desse Capítulo, o mais duradouro, alinhado e programático em relação ao consenso de Washington, estabelecendo as bases mais deletérias do neoliberalismo em solo brasileiro, ao menos, até aquele momento histórico. O conjunto de medidas macroeconômicas adotado por esse governo, bem como, os resultados que isso trouxe para o país e para a classe trabalhadora, reafirmaram o compromisso e empenho do governo Cardoso com a política neoliberal e com os interesses do grande capital no país.

Nessa direção, a previdência social no Brasil passou a ser, cristalinamente, a política social que mais sofreria ataques do governo Cardoso, não apenas do ponto de vista legal, com as várias e radicais mudanças que se buscou operar sobre ela – inclusive, lançando-se mão de manobras autoritárias, como demonstrado por Behring (2003)<sup>135</sup> – mas também, com ataques de natureza político-ideológica, com viés moralizante e conservador. Como exemplo desta última estratégia, tem-se que, principalmente, o capital financeiro, interessado nas grandes reservas orçamentárias que a previdência social possuía no Brasil, escolheu essa política para se tornar a “vilã” da crise, do chamado déficit fiscal no país. O FMI e o Banco Mundial, em suas constantes prescrições para os países capitalistas dependentes, insistiam na necessidade de se modificar, com urgência, os regimes de previdência e pensões nesses países, alertando para os riscos do rápido envelhecimento populacional e

---

<sup>135</sup> A autora aponta para as arbitrariedades de governos que administram “por decretos-leis”, dando pouca oportunidade aos cidadãos de conhecerem as políticas antes mesmo que estas sejam implementadas. Estas formas autoritárias, inclusive, estavam postas em muitos dos documentos do Banco Mundial como “orientações”. Ao se depararem com resistências da sociedade, os governos deveriam usar de expedientes legais para forçar as “reformas”. Os Decretos, por isso, são frequentemente utilizados, a despeito do desvirtuamento da sua natureza. No tocante ao governo Cardoso, Behring (2003, p. 188) revela o que ela classifica como um “descontrole”, uma espécie de “hiperprodução legislativa”, demonstrando o traço autoritário deste governo, ao analisar que até o ano de 1988 e, entre 1985 a abril de 2001, teriam sido editados pelo Poder Executivo um total de 5.794 decretos-lei e medidas provisórias, sendo que, desse total, o governo Cardoso, sozinho, teria sido responsável pela edição de 4.982 dessas legislações, ou seja, o correspondente a 86% do total.

para a falta de recursos do Estado para investimento em outros setores estratégicos (para o capital) que não os da proteção social da classe trabalhadora. Os sistemas públicos eram sempre denunciados como “injustos”, mantenedores de “estruturas de privilégio” (principalmente em relação aos sistemas de aposentadorias dos servidores públicos); “onerosos” e “insustentáveis” por parte do Estado. Nessa compreensão, seria necessária a adoção de medidas estruturais “corajosas” e que pudessem corrigir as suas distorções.

Assim, com a eleição do presidente Cardoso e o início de seu governo, em 1995, um *staff* contrarreformista foi cuidadosamente montado. Esse grupo foi formado por dirigentes políticos programáticos, alinhados com o projeto neoliberal e com a reprodução ampliada do capital no Brasil, tendo nítido objetivo de pôr em xeque as conquistas constitucionais de 1988, sobretudo, em relação à previdência social. Esse grupo, que aqui será denominado de *os quatro cavaleiros do apocalipse contrarreformista da previdência social brasileira* ou, simplesmente, “*os quatro cavaleiros*”, eram formados por *Fernando Henrique Cardoso*, o próprio presidente da República, ou “o homem confiável”, como lembrado por Netto (1999, p. 78) e que conduziria esse projeto pela via da legitimidade burguesa formal, ou seja, por meio do voto popular; *Luiz Carlos Bresser Pereira*, o ministro da Administração e da Reforma do Estado, entre os anos de 1995 e 1998, o “intelectual orgânico da reforma” do aparelho de Estado, como já analisado por Behring (2003), sendo ele o responsável por traçar as linhas táticas macroestruturais para todos os setores do governo (inclusive para a previdência social); *Reinhold Stephanes*, o ministro da Previdência e Assistência Social, entre janeiro de 1995 e abril de 1998, velho conhecido das estruturas de gestão previdenciária no Brasil e o *encarregado* pelo novo padrão gerencialista de gestão da previdência brasileira e, por fim; *Waldeck Vieira Ornelas*, sucessor de Stephanes no comando do MPAS, entre abril de 1998 a fevereiro de 2001, o qual manteve o aprofundamento da lógica contrarreformista na gestão da previdência social.

Os papéis desempenhados por Cardoso e Bresser Pereira para a concretização do apocalipse contrarreformista da previdência social brasileira já foram analisados nesse capítulo. Os outros dois *cavaleiros* – sendo Stephanes com algum grau de análise anterior – terão os seus papéis nesse processo devidamente expostos, em um período em que o Serviço Social na previdência buscava a materialização de seu novo projeto profissional, ou seja, a sua “virada”.

As mudanças pretendidas para a previdência brasileira se materializaram desde muito cedo, ainda durante os primeiros meses do governo Cardoso. Foi em 28 de março de 1995 que o Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 306, encaminhou ao Congresso Nacional a sua Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 33, acompanhada de Exposição de Motivos. Esta proposta tramitou durante todo o primeiro governo Cardoso e apenas foi aprovada após a garantia de sua reeleição para a presidência da República, em 1998. O conteúdo dessa proposta<sup>136</sup> materializou o que Silva (2012, p. 283) definiu como “a mais expressiva mudança nos direitos derivados e dependentes do trabalho assalariado formal”.

As alterações na legislação e nos direitos previdenciários também vieram acompanhadas de significativas alterações na gestão da política de previdência social, a partir da proposta de reestruturação produtiva do INSS. O instituto, então, encaminhava-se para aquilo que o *cavaleiro* encarregado de sua virada gerencialista, já há algum tempo, desejava concretizar: a reafirmação de que “O INSS, sendo uma grande seguradora, deve ser administrado com métodos e procedimentos adequados a uma empresa desse porte e não como mais uma repartição” (STEPHANES, 1998, p. 215). Assim, um modelo mais “moderno”, descentralizado, com maior autonomia de gestão e flexibilidade foi o pensado para o INSS, o qual passaria a adotar, a partir do governo Cardoso, um Projeto de Agências Executivas, o que contou com o entusiasmo e empenho do então ministro do MPAS. Em torno desse Projeto, que contou com a assinatura de protocolo de intenções junto ao MARE, a partir de 1997, além de financiamento de organismos internacionais, como o BID e o Banco Mundial (MOREIRA, 2005, pp. 92-93), havia, segundo Stephanes (1998, p. 217), um grande “consenso” dentro do governo. Paralelamente a isso, o Serviço Social na previdência, por meio da coordenação nacional exercida pela Divisão de Serviço Social (DSS), dava continuidade aos trabalhos planejados para a consolidação de sua nova Matriz.

Nesse período, imediatamente posterior à publicação da Matiz, em 1994, foram ricos os registros dos trabalhos realizados com as equipes do Serviço Social nos diversos regionais do país. Diante da nova realidade proposta em sua Matriz Teórico-Metodológica, o Serviço Social na previdência passava a estabelecer alguns

---

<sup>136</sup> Para uma análise mais detalhada sobre as propostas contidas nesta PEC nº 33/195 e que, após promulgada, em 15 de dezembro de 1998, transformou-se na Emenda Constitucional (EC) nº 20, sugere-se a leitura do trabalho de Silva (2012).

processos de organização para ampliar a compreensão da Matriz às suas equipes em todo o país. Foi importante, como passo inicial para compreender como os assistentes sociais estavam rearticulando as suas demandas e trabalho profissional, a partir da nova Matriz, a realização do “I Fórum Nacional de Serviço Social”, realizado em Brasília-DF, entre os dias 29 de outubro e 1º de novembro de 1995, sob coordenação da DSS<sup>137</sup>. Esse evento trouxe um elemento inédito para o Serviço Social na previdência. Pela primeira vez iniciavam-se, por meio destes fóruns, as reuniões técnicas de “âmbito nacional”, envolvendo as equipes de Serviço Social no INSS e não mais apenas as reuniões locais (por estado) ou regionais (conjunto de estados de uma mesma região do país). O Fórum contou com a participação de 34 profissionais que atuavam como chefes de seção/setor de Serviço Social nos estados, na gerência de projetos e na assessoria à DSS (BRASIL, 1995b).

A realização desse Fórum Nacional foi precedida de um mapeamento das situações concretas nos estados para, em seguida, propor outras formas de intervenção técnica junto às equipes. Esse trabalho gerou um primeiro Relatório de Gestão do Serviço Social, contendo as principais atividades que haviam sido desenvolvidas pelas equipes estaduais<sup>138</sup>, no ano de 1995. No Relatório é possível observar como estava o processo de implantação da Matriz, com o trabalho iniciado após sua publicação, particularmente, no que se refere às demandas profissionais, às condições éticas e técnicas de trabalho, ao quantitativo de assistentes sociais, às ações profissionais internas e externas ao INSS, à realização de assessorias e pesquisa social, emissões de pareceres, concessão de recurso material, na socialização de informações etc.

Após esse primeiro esforço de mapeamento da situação do Serviço Social na previdência, no ano seguinte, em 1996, ganhava formato, em seu Plano de Ação Nacional, a proposta de realização das Supervisões Técnicas (SILVA, 1999a, p. 20), como um dos importantes e estratégicos projetos nacionais do Serviço Social, sob a

---

<sup>137</sup> Destaca-se que, desde 08 de dezembro de 1995 a 11 de julho de 1999 a Divisão de Serviço Social passou a ter como chefe a assistente social Maria Lucia Lopes da Silva, à qual coube a coordenação de todo o processo de implementação da Matriz Teórico Metodológica do Serviço Social em praticamente todo o segundo lustro dos anos 1990. A saída de Lúcia Lopes da DSS se deu após a grande e vitoriosa luta que reverteu a extinção do Serviço Social pela MP 1729 de dezembro de 1998, ainda que a DSS tenha sido eliminada da estrutura organizacional do INSS, em julho de 1999.

<sup>138</sup> Registra-se que nesse Relatório estão ausentes as informações de cinco estados do país, sendo três da Região Norte (Amapá, Roraima e Tocantins), um da Região Sudeste (São Paulo) e um da Região Sul (Rio Grande do Sul), não havendo menção alguma nesse trabalho acerca dessas ausências, no ano de 1995 (BRASIL, 1995a). No caso do Tocantins, a ausência destas informações se deve ao fato de não haver seção/setor de Serviço Social no INSS naquele estado, à época.

supervisão direta da DSS, realizadas tanto “*in locum*” (por estado), quanto por meio de polos regionais, onde se reuniam representantes dos estados por região do Brasil, conforme demonstrado no Quadro a seguir.

Quadro 6 – Dados sobre as primeiras Supervisões Técnicas por polo regional (1996)				
Polo	Estados	Sede	Período	Nº Participantes*
<b>Norte</b>	AC, AP, AM, PA, RD, RR	Belém	10 a 12.07.96	22
<b>Nordeste I</b>	AL, PB, PE, RN, SE	Fortaleza	26 a 29.08.96	26
<b>Nordeste II</b>	BA, CE, MA, PI, RN	Recife	08 a 11.10.96	34
<b>Total</b>				81

Fonte: Brasil (1996c, p. 6).

Cada estado enviava, ao menos, 03 representantes para participar das Supervisões por Polo Regional<sup>139</sup>, sendo que os estados que sediavam os encontros de supervisão possuíam o maior número de profissionais presentes, a exemplo do Pará, Ceará e Pernambuco. Do total de participantes, contava-se ainda, em cada um dos encontros, com a participação de 02 a 03 representantes da DSS<sup>140</sup>. Por sua vez, os assistentes sociais que participavam destas Supervisões Técnicas, divididas em polo regional, assumiam o compromisso profissional de socializar com seus colegas, no âmbito de seus respectivos estados, o conteúdo debatido, a partir das supervisões locais ou reuniões técnicas realizadas entre esses profissionais. No Projeto de Supervisão Técnica, que reuniu um polo da Região Norte e dois polos da Região Nordeste, havia, inclusive, a indicação de que, no repasse das informações nesses três encontros de supervisão, esperava-se que fossem alcançados cerca de 244 profissionais que, à época, estavam vinculados a essas regiões (BRASIL, 1996c). Assim, as supervisões técnicas possuíam como alguns de seus objetivos:

<sup>139</sup> No caso dos polos da Região Nordeste, tendo em vista que, em alguns estados da Região Norte, não havia esse quantitativo de profissionais, a exemplo do estado do Acre, que só possuía, à época, uma única assistente social para atender às demandas de todo o território, conforme apontado no Relatório de Gestão do Serviço Social (BRASIL, 1995a, p. 2).

<sup>140</sup> A partir de 1996, com o início da realização das Supervisões Técnicas, conduzidas pela DSS, já faziam parte da equipe de profissionais da Divisão as assistentes sociais Maria Lúcia Lopes da Silva – que havia sido nomeada para a função de Chefe da DSS, em 08 de dezembro de 1995, em substituição à assistente social Vitória Góis de Araújo, que se aposentou em outubro daquele ano – e Ermelinda Cristina Anuniação de Paula. Embora tendo uma equipe de profissionais bastante diminuta, o que, em alguns momentos, dificultava bastante a realização de suas ações, a DSS organizou um grupo de apoio técnico, com profissionais de diversos estados, inclusive, desenvolvendo capacitação específica para o grupo. Tais profissionais, sempre que possível, prestavam serviço junto à Divisão, em Brasília.

- Consolidar a prática do Serviço Social sob a ótica do direito e da cidadania;
- Estimular o aperfeiçoamento profissional pelo intercâmbio de experiências entre os estados;
- Estimular o desenvolvimento de ações/projetos em nível regional, a partir das características sócio-econômicas e culturais da região;
- Buscar a uniformização de rotinas e procedimentos técnicos (BRASIL, 1996c, p. 4).

Essas experiências de supervisão, na maioria das vezes, passaram a contar com a participação direta de representantes da DSS, geralmente com a presença de sua chefia, tendo em vista que se constituíam em um projeto nacional. As supervisões técnicas não possuíam apenas um caráter estritamente técnico, em seu sentido “formal”. Elas se constituíam, também, em um espaço de análise crítica da conjuntura nacional e internacional, bem como da compreensão de seus impactos para os serviços públicos, para os direitos da classe trabalhadora, para a previdência social e o Serviço Social na previdência. Ou seja, eram espaços também de exercício da dimensão política e de formação crítica de seus profissionais. Exemplo disso era o espaço destinado para os “informes” da DSS, sendo esse um dos itens integrantes das Supervisões Técnicas e que trazia temas relevantes para a discussão da análise coletiva, como se identifica a seguir:

#### c) Reforma Administrativa

Foi sugerido que todos acompanhassem, pela imprensa, as mudanças que deverão ser propostas no mês nov./96, cumprindo exigências do FMI para redução do déficit público, quais sejam:

- acabar com licença prêmio para uso e para contar como tempo de serviço para a aposentadoria;
- mudanças dos anuênios;
- revisão de alguns benefícios (substituição);
- aumento da participação dos funcionários nos Fundos de Pensão de suas empresas;
- extinguir os 20% recebidos pelos servidores ao se aposentarem por tempo de serviço integral;
- redução do percentual mínimo da aposentadoria proporcional, de 70% para 50%;
- privatização dos bancos estaduais - a começar pelo BANERJ;
- revisão dos cálculos dos benefícios;
- revisão permanente dos benefícios por incapacidade (BRASIL, 1996d, p. 06).

As discussões estabelecidas com as equipes do Serviço Social durante as Supervisões Técnicas também contemplavam uma análise acerca da realidade local/regional (população, atividades econômicas, índice de desemprego e renda,

taxa de analfabetismo etc.), das condições reais de trabalho desses profissionais, do número de assistentes sociais disponíveis por habitante, das demandas institucionais, dos projetos realizados junto aos usuários, alterações de fluxos de trabalho e de legislações que impactavam diretamente no trabalho desses profissionais. Observavam-se também se os projetos e demais ações, desenvolvidos pelo Serviço Social, estavam em conformidade com a nova proposta do fazer profissional a partir da direção social que passava a ser adotada pela Matriz de 1994.

Sobre a instrumentalidade profissional, ou seja, o sentido que se daria ao uso dos instrumentos e os resultados que se esperaria do trabalho profissional, observa-se que as Supervisões Técnicas buscaram identificar de que maneira os instrumentos técnico-operativos do Serviço Social estavam sendo utilizados pelos assistentes sociais. Havia orientações permanentes da chefia da DSS visando a que os profissionais mantivessem uma leitura aprofundada da Matriz, a fim de que refletissem criticamente sobre a intencionalidade do uso desses instrumentos, bem como, da direção social que esses deveriam seguir, sob a ótica do direito e da cidadania. Instrumentos como o parecer social, a pesquisa social, as assessorias técnicas, os encaminhamentos, a emissão do pagamento de Recurso Material, os projetos, as ações de fortalecimento do coletivo, dentre outros, passaram a ter no reconhecimento de direitos à classe trabalhadora a sua principal finalidade e direção social.

As Supervisões Técnicas também passavam a se constituir em espaços para a reafirmação e construção das decisões coletivas em relação ao trabalho profissional dentro do Serviço Social na previdência, trazendo as produções e deliberações que eram feitas em outros espaços e encontros da categoria, no sentido de uniformizar as ações profissionais em âmbito nacional, sem que se perdesse de vista as especificidades e particularidades de cada equipe, região e estado do país. Essas reafirmações, que estavam totalmente alinhadas ao espírito da nova Matriz do Serviço Social na previdência, em diversos momentos, esbarraram completamente na conjuntura nacional, bem como nas novas propostas de reestruturação produtiva e gerencial que o governo Cardoso passava a determinar para a previdência social e para o INSS. Prova disso foi a reafirmação, dentro do espaço das supervisões regionais, das resoluções que haviam sido

deliberadas no Seminário de Belo Horizonte, realizado na capital mineira, de 17 a 20 de junho de 1996:

- assistência social compreendida como direito do cidadão é dever do estado;
- o Recurso Material representando o corte assistencial na Previdência;
- a democratização do conhecimento do RM [**Recurso Material**];
- a não utilização de critérios seletivos;
- a noção de pobreza relacionada a situação de classe;
- o usuário: trabalhadores e os setores populares;
- a relação com a Previdência: não é expressa apenas pelo vínculo formal;
- as necessidades básicas não serão atendidas de forma isolada;
- nova denominação: Recurso Assistencial do Serviço Social;
- não devem existir piso nem teto; o parâmetro é o salário mínimo ou preço de mercado (em alguns casos);
- Prazos definidos pela Assistente Social na relação com o usuário;
- Operacionalização: cada assistente social se responsabiliza pela concessão;
- Documentação: discutir uma proposta para a informatização;
- Formas de pagamento - em espécie ou natureza (instrumental de trabalho) (BRASIL, 1996d, p. 21).

É importante destacar que, durante os anos de 1996 a 1999, em todos os estados do país, as supervisões técnicas foram realizadas com a presença da DSS, conforme detalhado nos relatórios de gestão desses anos (BRASIL, 1996e; 1997b; 1998b; 1999), com exceção do estado de São Paulo, o qual, antes do Projeto Nacional, havia iniciado um processo local de supervisão, optando por continuar desse modo<sup>141</sup>

Em 1996, também foi realizado pela Divisão de Serviço Social um evento importante e estratégico para discutir as particularidades, importância e meios de concessão do “Recurso Material”<sup>142</sup>, “destacando a direção na sua aplicação em consonância com a Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social” (BRASIL, 1996b, p. 1). O *Seminário Nacional de Recursos Materiais* foi

<sup>141</sup> Registra-se que a Seção de Serviço Social da Superintendência Estadual de São Paulo foi pioneiro na realização das Supervisões Técnicas locais, sob a nova ótica de trabalho trazida pela Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social. Ainda naquele ano de sua publicação, em 1994, esse regional apresentou o seu Projeto local de Supervisão Técnica, já incorporando, com bastante propriedade, a direção social que a Matriz passava a apresentar às equipes do Serviço Social no INSS. Esse projeto de supervisão técnica teve a coordenação das assistentes sociais *Matiko Takiishi* e *Maria do Socorro Reis Cabral* (BRASIL, 1994b).

<sup>142</sup> O Recurso Material se consistia em uma atividade técnica de atribuição privativa do Serviço Social na previdência brasileira. Foi instituído, inicialmente, pelo Ato Normativo nº 27, de 26 de outubro de 1965 e que, à época, possuía o termo originário de “Ajuda Supletiva”. Desde então, passou por algumas alterações normativas nos anos de 1968, 1975 e 1979. É por meio da Ordem de Serviço nº 155/INSS/DISES-SP, de 10 de setembro de 1992, que a “Ajuda Supletiva” passou a ser denominada de “Recurso Material”. O Recurso Material foi extinto a partir da contrarreforma da previdência social do governo Cardoso, em 1998, conforme será analisado mais adiante.

realizado entre os dias 17 e 20 de junho de 1996, na cidade de Belo Horizonte (MG), contando com a participação de 41 profissionais, dentre representantes de Seções/Setores de Serviço Social e da Divisão de Serviço Social, além de duas palestrantes, as assistentes sociais e docentes Alba Maria Pinho de Carvalho (UFCE) e Ana Maria Baima Cartaxo (UECE e INSS).

Sobre o Recurso Material, segundo a análise de Cartaxo (1996b; 2008), não teria havido uma alteração significativa em seu conteúdo, em comparação à antiga “Ajuda Supletiva”, conservando, assim, o seu caráter ideológico “assistencialista” e de “favor”, ainda que, em alguns momentos, em razão da burocracia excessiva do órgão previdenciário, também tenha se constituído em uma “estratégia de sobrevivência” dos segurados (CARTAXO, 2008; 1996, p. 42). Embora essa autora avalie que o Recurso Material “permaneceu com os mesmos objetivos” (CARTAXO, 2008, p. 149), em comparação à antiga Ajuda Supletiva, os dados constantes em Relatórios de Gestão da DSS contrariam tal posição. Em um desses relatórios encontra-se a informação de que o Recurso Material passou a contar com algumas “estratégias” para a construção de um novo pensar crítico, coletivo e hegemônico acerca de sua concessão pelo Serviço Social no INSS, sendo estabelecidos os seguintes direcionamentos:

- Oferecer exposição de temas que enriqueçam o referencial de análise sobre os Recursos Materiais;
- Disponibilizar dados sobre a aplicação de Recursos Materiais a nível nacional;
- Promover reflexões sobre o confronto entre a prática cotidiana de utilização dos Recursos Materiais e a Matriz Teórico- Metodológica do Serviço Social na Previdência Social;
- Oportunizar o intercâmbio de experiência entre os Regionais;
- Aprofundar a discussão e definir posicionamento sobre aspectos polêmicos na utilização de Recursos Materiais;
- Depurar as diferentes concepções existentes sobre a aplicação de Recursos Materiais a fim de dar transparência, visibilidade institucional e estabelecer comprometimento com a consecução de direitos sociais;
- Elucidar nas discussões a visão do usuário e demais setores da instituição sobre os Recursos Materiais;
- Envolver todos Regionais na fase preparatória do Seminário através de levantamento de dados, estudo de texto, discussão prévia, cabendo a alguns Regionais a coordenação e desenvolvimento de tópicos específicos (BRASIL, 1996b, pp. 2-3).

Esses direcionamentos também contribuíram para a reflexão coletiva das equipes do Serviço Social na previdência e, conseqüentemente, na definição das estratégias para a “democratização do Recurso Material”, aprovadas coletivamente

pelas profissionais que participaram do Seminário Nacional de Recursos Materiais. Assim, foram aprovadas as seguintes estratégias gerais:

#### 4.1 – Estratégias Gerais

- aproximar-se dos grupos organizados da sociedade;
- evitar criação de critérios paralelos para a concessão de recurso assistencial, além dos previstos na Ordem de Serviço;
- aprofundar o debate sobre o recurso assistencial em todos os Regionais via oficina, seminários, grupos de estudo e supervisões, no intuito da construção de consenso sobre a concepção da pobreza, cidadania, direito, assistência social, assistencialismo, usuário, promoção social, necessidade, publicização do recurso assistencial, regulação, mediação, etc.;
- buscar o conhecimento da composição e elaboração do orçamento geral da união, da Previdência e do Serviço Social, como forma de ampliar e gerenciar com competência os recursos financeiros destinados ao Serviço Social (treinamento fornecido pela instituição);
- pleitear a realização de concurso para a contratação de assistente social;
- pleitear a informatização do Serviço Social;
- articular com os setores de planejamento e financeiro no sentido de divulgar as ações do Serviço Social;
- realizar e sistematizar registro da demanda reprimida – trabalhar esta pesquisa para que a mesma se constitua em instrumento de pressão, objetivando aumento de valor da dotação orçamentária;
- pesquisar e avaliar sistematicamente o recurso assistencial;
- aproveitar a oportunidade da pesquisa nacional sobre os recursos materiais, estendendo o questionário a todo o Regional e trabalhando estes dados nas supervisões;
- construir os conceitos básicos e explicitar os princípios que regem a concessão do recurso assistencial com vistas a superação da cultura existente;
- superar a concepção assistencialista do recurso material expressa na visão naturalista da pobreza, focalizada no indivíduo e consolidar a visão de provisão de bens e recursos numa perspectiva do direito social;
- romper o traço de subjetividade contido nas decisões profissionais, que revelam práticas autoritárias e clientelistas, uma vez que é o Assistente Social quem atesta carência, seleciona, enfim, administra o recurso institucional;
- favorecer o intercâmbio entre os regionais;
- considerar como questão de natureza ética, devendo-se para tanto se valer do Código de Ética Profissional para discussão geral nos regionais, o enfrentamento de eventual demanda por recurso assistencial que possa ser apresentada por colegas do INSS e seus familiares;
- retirar do assistente social, tarefas administrativas envolvidas na prestação do recurso assistencial de forma a liberá-lo para o trabalho técnico;
- elaborar projetos para a atuação do serviço social, segundo a necessidade de cada regional, onde esteja prevista a utilização do recurso assistencial como um dos instrumentos para o alcance dos objetivos propostos (BRASIL, 1996b, pp. 115-116, grifo do autor).

Nesse sentido, evidencia-se que os objetivos traçados para a utilização e concessão do Recurso Material não permaneceram inalterados em relação à antiga Ajuda Supletiva, conforme compreendido por Cartaxo (2008), haja vista as orientações técnicas e políticas deliberadas pelas representações profissionais dos estaduais nesse Seminário. Tais orientações foram assumidas pela Divisão de

Serviço Social, Representações Técnicas Regionais e Estaduais, as quais repassavam para as equipes durante as supervisões e reuniões técnicas das equipes profissionais. A perspectiva pretendida a partir daqui era a da superação do traço assistencialista que historicamente acompanhava a Ajuda Supletiva, buscando eliminar o seu caráter de “ajuda”, de “favor”, estabelecendo-se a compreensão de um direito, de sua natureza de cidadania e da reivindicação pela elevação dos valores orçamentários destinados ao Recurso Material, possibilitando, assim, maior alcance de um conjunto mais amplo de trabalhadores.

O Recurso Material, dessa forma, consistia em uma das mais importantes atividades do Serviço Social na previdência, até mesmo pela dotação orçamentária específica e considerável<sup>143</sup> que possuía, sendo utilizado em situações das mais diversas, principalmente naquelas em que houvesse agravamento nas condições de sobrevivência dos segurados e seus dependentes. Ou seja, casos gerados por adoecimento, acidentes de trabalho, privação de liberdade, velhice, morte, maternidade, desemprego e que gerassem algum nível de insegurança social aos trabalhadores atendidos por esse recurso. A concessão também estava atrelada aos constantes atrasos do órgão previdenciário em relação à análise e concessão de alguns benefícios, haja vista que, durante esse período, os segurados e seus dependentes ficavam geralmente desprotegidos, sem acesso a recursos financeiros que pudessem auxiliar em seu sustento material. Não era incomum a concessão do Recurso Material em situações de pagamento de transporte/deslocamento, alimentação, diárias para permanecer em cidades distintas do domicílio, vestuário, acesso a documentos, compra de medicamentos e aquisição de instrumentos de trabalho em função de desemprego. É certo que essa concessão, mesmo normatizada institucionalmente na previdência, também dependia muito do aspecto

---

<sup>143</sup> Esses recursos orçamentários chegavam à casa dos milhões de Reais, conforme aponta documento da DSS. “Ressalta-se que de 1995 para 1996, a programação orçamentária cresceu em 97,2%: Em 1995 a programação foi de R\$ 1.960.843,98. Em 1996 a programação foi de 3.886.568,18. Para 1997, a programação foi de 4.170.777,00” (BRASIL, 1997h, p. 23). Apesar desse expressivo aumento no recurso orçamentário do Recurso Material, particularmente em 1997, Moreira (2005, 140) relembra que “Houve a redução em 50% da proposta orçamentária para 1997 [...] quando a proposta orçamentária era de R\$ 8.000.000,00”. Apenas para que se tenha ideia do volume de recursos financeiros alocados para o Recurso Material, é possível estabelecer um dado comparativo, tendo como base de referência o valor do salário-mínimo à época e o valor atual do salário-mínimo no Brasil. Estabelecendo-se como referência o ano de 1997, no qual o valor orçamentário do Recurso Material chegou a R\$ 8.000.000,00 e cujo salário-mínimo era de R\$ 120,00, tem-se que, em 2020, com um salário-mínimo de R\$ 1.045,00, o valor aproximado do orçamento do Recurso Material seria equivalente a cerca de R\$ 70.000.000,00. Assim, é possível ter a dimensão do volume desses recursos e compreender os motivos que levaram o governo Cardoso a avançar sobre ele durante a contrarreforma da previdência social de 1998.

individual de cada profissional que concedia o Recurso Material. Nesse caso, o Seminário teve como grande contribuição e deliberação a definição de novos critérios e perspectivas de concessão que deveriam seguir a direção social defendida na Matriz e, conseqüentemente, estabelecer uma reformulação da Ordem de Serviço nº 155/INSS/DISES-SP<sup>144</sup>. Concluiu-se ainda pela necessidade de alteração do termo “Recurso Material” para “Recurso Assistencial”, com a justificativa de adequar esse instrumento técnico do Serviço Social na previdência às mudanças constitucionais de 1988, dando o caráter assistencial e de direito a esse instrumento de trabalho dos assistentes sociais no INSS (BRASIL, 1996b; 1998c). Assim, de acordo com a “Minuta da nova Ordem de Serviço”, passava-se a adotar como um de seus pressupostos o “Reconhecimento dos **Recursos Materiais** como uma **expressão do corte assistencial da política previdenciária**, o que implicou na mudança de nome para ‘Recurso Assistencial do Serviço Social’” (BRASIL, 1998c, p. 23, grifo do autor). Nesse sentido, Cartaxo (1996b) conclui com as perspectivas que se esperavam na alteração desse instrumento profissional, por meio do compromisso dos assistentes sociais com o disposto na Matriz.

A efetivação dessa proposta passa primeiramente, por uma constante luta dos profissionais, de forma coletiva e individual, aliada a categoria mais ampla, ao discurso atual da profissão e aos interesses das classes subalternas. Isto posto significa, de um lado a não conformação à restrição dos atos normativos tentando alargar a disponibilidade de verba e as amarras burocráticas, no intuito de reduzir o seu caráter contraditório e regressivo. De outro lado, significa uma mudança de valores, de cultura profissional, que estão embutidos em certas concepções que permeiam a prática profissional (CARTAXO, 1996b, p. 44).

É necessário registrar ainda, dentre os grandes projetos nacionais coordenados e desenvolvidos pelo Serviço Social na previdência, ao menos quatro deles: O *Projeto de Atenção ao Trabalhador Rural*, iniciado em 1996<sup>145</sup> e que, ao longo dos anos, contribuiu para estabelecer uma relação de aproximação dos trabalhadores rurais – historicamente abandonados pelas estruturas previdenciárias – com a viabilização de direitos da previdência social, favorecendo a formação de

<sup>144</sup> Conforme registrado em Brasil (1998c, p. 12), o “Debate acerca da alteração da OS 155/92 [ocorre] desde 1994”, mesmo ano de publicação da Matriz.

<sup>145</sup> Conforme analisou-se no Capítulo II, o Serviço Social na previdência já acumulava uma experiência de trabalho junto aos trabalhadores rurais, sendo pioneiro nessa área antes mesmo que o Estado brasileiro reconhecesse os direitos dessa categoria profissional no âmbito da previdência social. Contudo, a direção social do trabalho que era desenvolvido junto a esses trabalhadores baseava-se em uma Matriz teórica funcionalista e que não permitia a construção de uma consciência coletiva de proteção social desses trabalhadores.

uma consciência coletiva de proteção ao trabalhador. O projeto não envolvia apenas os trabalhadores rurais, individualmente, mas sim um conjunto de importantes sujeitos coletivos, a exemplo dos sindicatos, federações e confederações de trabalhadores rurais, além de colônias de pescadores e órgãos públicos como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) entre outras (BRASIL, 1999, p. 2). Segundo Silva (2015, p. 88), esse projeto foi “desenvolvido em 17 estados, envolvendo 945 municípios”. O *Projeto de Saúde do Trabalhador*, “com maior alcance no Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Mato Grosso [...] teve grande impacto social e realizou-se em articulação com entidades sindicais, universidades e outros sujeitos sociais” (SILVA, 2015, p. 88). O *Projeto de Atenção ao Contribuinte Individual*<sup>146</sup> que, segundo Silva (2012), chegou a ser realizado em 12 estados, estabelecendo articulações com associações de moradores, sindicatos, bem como com o Sistema Nacional de Emprego (SINE). Ainda segundo essa autora, esse projeto

[...] favoreceu o acesso deste público à previdência social, de várias formas, uma delas foi contribuindo para que algumas categorias obtivessem o registro da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), como aconteceu com os mototaxistas, a partir de iniciativas do Serviço Social no estado do Ceará (IBIDEM, p. 88).

Por fim, o *Projeto de Implementação do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC/LOAS)*<sup>147</sup>, voltado às pessoas com deficiência e idosos em “situação de pobreza”. Nesse projeto nacional é importante destacar a importância histórica que tiveram o Serviço Social na previdência e os assistentes sociais que trabalhavam nesse, no sentido de contribuir com o pensar crítico e a avaliação das particularidades do processo de reconhecimento e acesso do BPC

---

<sup>146</sup> Contribuinte individual é o termo que passou a substituir a antiga classificação de “autônomo”, a partir da edição da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999. São aqueles trabalhadores, a partir dos 16 anos de idade, que não possuem vínculo empregatício com empresas, não possuindo registro em Carteira de Trabalho. Sua vinculação formal é feita diretamente com o INSS, através de contribuições mensais pagas ao instituto.

<sup>147</sup> O Benefício de Prestação Continuada (BPC) foi previsto pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 203, parágrafo V, sendo um benefício da política de assistência social. Foi regulamentado em 1993, com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), regulamentada pela Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Todavia, foi apenas em 1996 que o BPC começou a ser concedido, sendo sua operacionalização (análise, concessão, manutenção, suspensão etc.) realizada, desde o princípio, pelo INSS. Assim, desde 1996 os assistentes sociais da previdência vêm oferecendo uma importante contribuição para o processo de implementação e ampliação do acesso dos usuários ao BPC.

como um direito no Brasil. Isso se deu através da “*Pesquisa de Acompanhamento da Implantação do Benefício de Prestação Continuada da LOAS*”, iniciada ainda em março de 1996, sendo realizada no âmbito do INSS e tendo à frente de sua coordenação geral a DSS<sup>148</sup>. A experiência piloto da pesquisa foi iniciada no estado de Santa Catarina, por meio da aplicação formulários “durante o mês de janeiro [1996], em 10 (dez) Postos de Seguro Social onde existem Unidades Executivas de Serviço Social – UESS” (BRASIL, 1996a, p. 7, grifo nosso).

A coleta de dados da pesquisa foi realizada entre os dias 11 e 19 de março de 1996, em 25 estados e 144 municípios brasileiros, tendo sido registrado um universo de usuários que demandaram o BPC/LOAS nesse período de 32.886 pessoas, dentre as quais participaram da amostra da pesquisa 12.035 pessoas, correspondendo a 36,59% do número total de entrevistados. A maior parte das pessoas que demandaram o BPC e que compunham essa amostra era composta por pessoas com deficiência – 9.523 (79,13%) – e, logo em seguida, por pessoas idosas – 2.512 (20,87%) (BRASIL, 1996a, pp. 38-39).

A pesquisa apresentou conclusões relevantes em relação às características pessoais da população que demandava o BPC, bem como acerca dos critérios de seletividade que estavam sendo aplicados pela lei<sup>149</sup>, servindo, inclusive, como denúncia de que havia no INSS uma “morosidade no processo de habilitação e concessão do benefício, o que sugere uma melhor análise das exigências, procedimentos, rotinas e condições gerais da operacionalização do mesmo” (BRASIL, 1996a, p. 39). Sobre esse projeto específico é Silva (2015) quem, mais

---

<sup>148</sup> À DSS, além da responsabilidade de coordenar nacionalmente esse projeto, coube ainda o papel de elaboração desta pesquisa, bem como, o de estabelecer a sua normatização; instrumentalizar as equipes técnicas das Seções/Setores de Serviço Social nas respectivas Gerências Executivas dos estados, por meio de orientação e fornecimento de formulário para a coleta de dados; a tabulação e a análise dos dados enviados pelas equipes estaduais, bem como a divulgação dos seus resultados, não apenas para os órgãos do governo, mas, fundamentalmente, para as organizações da sociedade civil (BRASIL, 1996a).

<sup>149</sup> Até aquele momento o BPC/LOAS estava regulamentado pelo Decreto nº 1.744, de 08 de dezembro de 1995, tendo sido substituído pelo Decreto nº 6.214/2007. Esse primeiro decreto dos anos 1990, embora, de certa forma, tenha representado uma conquista para milhões de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, como resultado da luta das entidades da sociedade civil organizada no país, apresentava restrições significativas para que a população alvo do benefício pudesse ter acesso ao mesmo. Exemplo disso era a exigência de 70 anos para idosos – quando a expectativa média de vida ao nascer no país era de 68,5 anos, sendo de 64,8 anos na Região Nordeste, segundo dados do IBGE (2009, p. 2); bem como do recorte de renda, o qual exigia das famílias e de seus membros a imersão na mais extrema pobreza, com a definição de renda per capita inferior a ¼ do salário-mínimo; ou ainda, na enorme exigência em relação à apresentação de documentos e preenchimento de formulários próprios junto ao INSS.

uma vez, relembra a fundamental contribuição do Serviço Social na previdência para a efetivação de direitos junto aos trabalhadores no Brasil. Para a autora,

Esse projeto contribuiu para a ampla socialização de informações sobre a seguridade social e especialmente sobre o BPC como um direito. Os registros oficiais da DSS mostram que, nos anos de 1996 e 1997, foram cadastradas, pelo Serviço Social, mais de 200 organizações da sociedade civil, com as quais foram realizadas reuniões com este propósito. Além disso, o Serviço Social pôde incidir na mudança de vários critérios restritivos de acesso a este direito ou que expunha os requerentes a situações vexatórias, a exemplo da substituição da declaração de pobreza, que era emitida por delegados de polícia, juizes de paz e assistentes sociais, pela declaração de renda do próprio requerente (IBIDEM, p. 88).

Dessa forma, evidencia-se o quanto a nova proposta de trabalho para o Serviço Social na previdência possuía um caráter particularmente progressista, que rompia com o conservadorismo e a influência funcionalista, estando alinhada às mudanças que se processavam na sociedade brasileira ao final dos anos 1980 e que, contraditoriamente, provocava importante tensionamento na direção neoliberal que se desenhava para a gestão da previdência social brasileira. Se, por um lado, a gestão do INSS aprofundava a sua tecnificação, encaminhando-se para uma gestão por metas, prazos e competências, com um excessivo controle da força de trabalho de seus funcionários, ampliando seus critérios de seletividade, burocratizando ainda mais o acesso à informação e aos direitos, reafirmando, assim, a lógica do “seguro social”, por outro lado, o Serviço Social optava por um caminho totalmente inverso. Sua Matriz e as discussões coletivas das equipes do Serviço Social questionavam o excesso de burocracia do órgão previdenciário, criticavam a progressiva automação institucional, que retirava ou reduzia drasticamente a autonomia dos servidores do INSS – dentre estes, os próprios assistentes sociais – na gestão de suas demandas profissionais, além dos limites e demais restrições orçamentárias que começavam a comprometer o atendimento das demandas dos usuários do Serviço Social e do conjunto de segurados, beneficiários e demais dependentes da previdência social. Assim, reafirma-se a direção social demarcada pela Matriz, na qual se assumia a defesa de *“um modelo de Previdência que reafirma o seu caráter público, de real universalidade, descentralizado, democrático, redistributivo, que garanta a manutenção digna do trabalhador e de sua família, sobre o controle dos usuários”* (BRASIL, 1994a, p. 13, grifo nosso). Nesse mesmo sentido, Silva (2015, p. 89) faz um balanço da “virada” do Serviço Social na previdência, a partir de sua nova

direção social e das relações sociais estabelecidas com os sujeitos sociais coletivos, particularmente da classe trabalhadora no Brasil.

Especialmente ao longo dos últimos 20 anos, pode-se dizer que o Serviço Social do INSS tem contribuído para o aperfeiçoamento das políticas sociais, sobretudo as políticas de seguridade social, com destaque para a previdência e assistência social, de modo a torná-las mais acessíveis e vinculadas às necessidades dos trabalhadores. Isso lhe rendeu relativo reconhecimento e legitimação social pelos trabalhadores, principalmente a partir da segunda metade da década de 1990, em decorrência do trabalho desenvolvido pelos assistentes sociais nas diversas unidades de atendimento da previdência social, sob coordenação técnica da Divisão de Serviço Social, com base na MTMSS e no artigo 88 da Lei 8.213/1991, articulado às lutas desencadeadas pelas entidades representativas da categoria de assistentes sociais, dos previdenciários e de outros trabalhadores brasileiros em defesa dos direitos sociais (SILVA, 2015, p. 89).

A implementação e consolidação da direção social estratégica do Serviço Social na previdência, assumidas na Matriz, não desconsideravam os desafios conjunturais e institucionais que estavam dados naquele momento histórico. Como reforçado por Yazbek, (2008, p. 119), “É necessário também ter presente que a intervenção profissional do serviço social é condicionada pela dinâmica institucional que vai configurar limites e possibilidades para ação profissional” (YAZBEK, 2008, p. 119). Tal compreensão é reforçada por Iamamoto (2007) que, ao analisar as determinações sócio-históricas das relações de trabalho para o conjunto da classe trabalhadora, em sua relação com os empregadores, também sinaliza para os limites e relações sociais cotidianas que também são postas para a categoria dos assistentes sociais, em sua condição de assalariamento.

A condição assalariada – seja como funcionário público ou assalariado de empregadores privados, empresariais ou não – envolve, necessariamente, a incorporação de parâmetros institucionais e trabalhistas que regulam as relações de trabalho, consubstanciadas no contrato de trabalho, que estabelecem as condições em que esse trabalho se realiza, intensidade, jornada, salário, controle do trabalho, índices de produtividade e metas a serem cumpridas. Os empregadores definem ainda a particularização de funções e atribuições consonante as normas que regulam o trabalho coletivo. Oferecem, ainda, o *background* de recursos materiais, financeiros, humanos e técnicos indispensáveis à objetivação do trabalho e recortam as expressões da *questão social* que podem se tornar matéria da atividade profissional. Assim, as exigências impostas pelos distintos empregadores, no quadro da organização social e técnica do trabalho, também materializam requisições, estabelecem funções e atribuições, impõem regulamentações específicas ao trabalho a ser empreendido no âmbito do trabalho coletivo, além de normas contratuais (salário, jornada, entre outras), que condicionam o conteúdo do trabalho realizado e estabelecem

limites e possibilidades à realização dos próprios profissionais (IAMAMOTO, 2007, pp. 218-219, grifo da autora).

Nessa direção, ainda no final de 1996, esses limites ficariam mais evidentes. A Divisão de Serviço Social, por meio de sua chefia, participou do “II Fórum de Serviços Previdenciários”<sup>150</sup>, de caráter institucional, realizado entre os dias 04 e 06 de dezembro daquele mesmo ano, no qual também participaram os representantes da Perícia Médica e da Reabilitação Profissional do INSS. A solenidade de abertura do Fórum contou com a presença do então Ministro da Previdência e Assistência Social, o *cavaleiro* Reinhold Stephanes, que presidiu os trabalhos da mesa de abertura. A intenção do evento era bem explícita, conforme apresenta a Figura 5, com uma matéria sobre o evento.

Figura 5 – Realização do II Fórum de Serviços Previdenciários no INSS

6 - Quarta-feira, 04 de dezembro de 1996 Geral JORNAL DO COMERCIO

# Ministro abre Fórum sobre Previdência

**Brasília (ABR)** - O Segundo Fórum de Serviços Previdenciários foi aberto ontem de manhã pelo ministro da Previdência Social, Reinhold Stephanes. Participam do evento, representantes das áreas de Perícia Médica, Reabilitação Profissional e Serviço Social do INSS, que estarão reunidos em Brasília até sexta-feira. O objetivo é rever todos os procedimentos adotados nestes setores durante o ano de 96 e definir um Plano de Ação Integrada para 1997.

A restauração do Sistema de Assistência de Acidentes do Trabalho na Previdência Social também será discutida no Fórum. O Ministério concluiu os estudos para a criação de um novo sistema que dará proteção integral as vítimas de acidentes de trabalho, “estimulando ações de prevenção e controle dos riscos”.



O ministro da Previdência Social, Reinhold Stephanes, presidiu a solenidade de abertura do Fórum de Serviços Previdenciários

**Jornalistas estrangeiros visitam M. Gerais**

**Belo Horizonte (ABR)** - O governador Eduardo Azeredo recebeu no Palácio da Liberdade, 15 correspondentes estrangeiros, representantes de jornais de nove países que vieram conhecer as potencialidades econômicas de Minas Gerais. Esses jornalistas permanecerão três dias no Estado, visitando indústrias e projetos agropecuários. Em seguida, viajarão para Brasília, com o propósito de serem

**FHC anuncia prorrogação de**

Fonte: JORNAL DO COMÉRCIO (1996).

Conforme noticiado na matéria do jornal, o objetivo do evento era “*rever todos os procedimentos adotados nestes setores durante o ano de 96 e definir um Plano de Ação Integrada para 1997*” (JORNAL DO COMÉRCIO, 1996, p. 6, grifo nosso). A lógica institucional posta durante os três dias de evento foi que os serviços previdenciários, de forma “integrada”, deveriam estar alinhados com as diretrizes de

<sup>150</sup> O “I Fórum de Serviços Previdenciários” foi realizado no ano anterior, no período de 25 a 30 de novembro de 1995, conforme consta na informação trazida pelo Memorando-Circular nº 03/DSS, de 25 de março de 1996 (BRASIL, 1996a, p. 48). Esse evento interno ao INSS foi o primeiro, durante o governo Cardoso, que se destinou a conhecer melhor as particularidades dos serviços previdenciários, bem como, traçar algumas diretrizes iniciais para esses em seu governo.

gestão que estavam sendo construídas para a previdência social brasileira naquele momento. Isso implica dizer que os planos de ação de cada serviço deveriam se “adequar” ao que estava sendo proposto pela gestão administrativa do INSS, o que representava, de certa forma, uma intervenção administrativa sobre a área técnica. Importante destacar que, mesmo diante das tensões presentes no evento, habilidosamente, “O Serviço Social aprovou a minuta da nova OS [**Ordem de Serviço**] sobre Recursos Materiais” (BRASIL, 1997a, p. 10, grifo nosso), substituiria a Ordem de Serviço nº 155/92 em vigência à época. Contudo, observa-se que o conteúdo aprovado<sup>151</sup> nessa minuta não conseguiu ser efetivado, em razão do processo de contrarreforma que já estava em curso no INSS e que se colocava em colisão frontal às ações e projetos do Serviço Social na previdência<sup>152</sup>.

Mesmo diante das novas “orientações institucionais” para os serviços previdenciários, o Serviço Social continuou a planejar e executar os seus planos de ação, conforme vinha realizando anteriormente a esse evento. O Serviço Social, naquele momento, respaldava-se em seus “estatutos” profissionais, ou seja, na legislação que legitimava o seu trabalho, não apenas em sua direção social, mas também, nos aspectos legais que davam garantias ao trabalho dos assistentes sociais no INSS. Aqui, para além da lei de regulamentação da profissão (Lei nº 8.662/93) e do Código de Ética Profissional, referia-se ao art. 88 da Lei nº 8.213/91 e à Matriz de 1994. Sobre esse aspecto de legitimação do fazer profissional dos assistentes sociais, Iamamoto (2007, p. 224) analisa que “A legislação profissional representa uma defesa da autonomia profissional, porque codifica princípios e valores éticos, competências e atribuições, além de conhecimentos essenciais, que têm força de lei, sendo judicialmente reclamáveis”.

Assim, o Plano de Ação do Serviço Social de 1997 conseguiu ser implementado a partir da direção social dada pela Matriz. Evidentemente isso não se

---

<sup>151</sup> Esse conteúdo foi baseado em um estudo comparativo, realizado pela Seção de Serviço Social do Rio Grande do Norte. Assim, a Minuta aprovada no II Fórum de Serviços Previdenciários apontava, dentre outras alterações, trazia a reafirmação da assistência social enquanto direito do cidadão; o reconhecimento do recorte assistencial do Recurso Material, propondo a alteração de seu nome para “Recurso Assistencial”; definia categorias conceituais, tais como “necessidades básicas”, “usuários”, “tetos e pisos” etc.; garantia a competência técnica de concessão como atribuição privativa do assistente social; definia fluxos de atendimento, estabelecimento de prontuários e transparência nos atos (BRASIL, 1997a, pp. 10-13).

<sup>152</sup> Destaca-se que, à época, os serviços previdenciários tiveram como seu Coordenador Geral, o médico Oscar Baldur Schubert, o qual empreendeu esforços no sentido de valorização da área, inclusive, apoiando o Serviço Social nas iniciativas referenciadas na Matriz. Ressalta-se ainda que, por cerca de um ano e meio, a chefe da DSS, à época, a assistente social Lucia Lopes, permaneceu na condição de coordenadora substituta da Coordenação-Geral de Serviços Previdenciários.

deu sem tensionamentos no âmbito institucional, haja vista que, neste mesmo ano, em julho de 1997, o INSS implementava oficialmente o seu “Projeto de Agências Executivas”, como fruto das negociações entre o MPAS e o PDRA/MARE, e que também envolveu os organismos financeiros multilaterais. Em 1997 foram realizadas algumas ações muito importantes para e pelo Serviço Social, sob coordenação da DSS. Algumas dessas realizações podem ser relacionadas a seguir:

- A realização do II Fórum Nacional do Serviço Social no INSS, de 21 a 24 de outubro de 1997, sediado em São Paulo, e que contou com a presença de 56 profissionais de quase todos os estados do país<sup>153</sup>. O tema central do Fórum foi o “Balanço da Implementação e Estratégias para Consolidação da Matriz”, no qual foram analisados os desafios conjunturais para a previdência social e para o Serviço Social na previdência, como também se definiram estratégias coletivas de atuação para superá-los (BRASIL, 1997d);
- A realização do “Programa de Capacitação Continuada dos Profissionais de Serviço Social”, cujo tema central foi “Treinamento sobre o referencial Teórico-Methodológico do Serviço Social do INSS”, em uma parceria entre o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), INSS e a Universidade de Brasília (UnB), sendo realizado em Brasília e dividido em dois módulos. O Módulo I, cujo tema foi “*As novas configurações da questão social e suas repercussões no mercado de trabalho do assistente social*”, realizou-se nos dias 28 e 29 de outubro de 1997, tendo como instrutora a assistente social e docente da PUC-SP, Maria Rosângela Batistoni. Já o Módulo II desse programa, cujo eixo central teve como tema “*O significado social da profissão como uma especialização do trabalho na sociedade capitalista*”, foi realizado de 03 a 05 de novembro de 1997, tendo como instrutora a assistente social e professora da UFRJ, Marilda Villela Iamamoto (BRASIL, 1997e; 1997f);
- Formulação de seu Plano de Ação, contendo 10 projetos nacionais estratégicos, sendo **4 projetos** no *Eixo Ação Profissional* (Participação na implementação da Política Nacional do Idoso – PNI; Saúde do Trabalhador; Contribuinte Individual e; Operacionalização do BPC/LOAS), **5 projetos** no *Eixo Fortalecimento de Estratégias* (Estágio curricular; Supervisão por polos

---

<sup>153</sup> A exceção do Tocantins que, à época, não possuía seção/setor de Serviço Social no INSS.

regionais; Consolidação dos Atos Normativos; Informatização da área e; Treinamento e desenvolvimento) e **1 projeto** no *Eixo Fortalecimento de Instrumentos de Ação Profissional* (Pesquisa sobre o perfil do usuário da previdência social) (BRASIL, 1997a; 1997g);

- Realização do “Projeto de Atenção ao Trabalhador Rural”, “coordenado pelo Serviço Social do INSS”, tendo sido iniciado “em 1997, nos estados do Maranhão e Santa Catarina” (OFICINA SOCIAL, 1998, p. 297), enquanto projeto piloto;
- Aumento no número de Supervisões Técnicas em diversos Regionais do INSS no país e continuidade dos Fóruns Nacionais do Serviço Social, conforme intenção demonstrada nos Relatórios de Gestão da DSS (BRASIL, 1997b; 1998b; 1999).

Apesar do número de ações com relevância social realizadas pelo Serviço Social na previdência durante aquele ano, a proposta de contrarreforma da previdência social, que já tramitava no Congresso Nacional desde 1995, aliado às intensas mudanças de gestão que o INSS vivenciada, contribuíram para desencadear um movimento interno ao instituto que passou a ameaçar e interferir nos planos de consolidação da Matriz. Conforme observa Silva (1999, p. 21),

No curso do seu redimensionamento conceitual, estrutural e organizacional, foi posta em discussão a existência do serviço social no INSS. Este debate, que veio à tona em diversos momentos, marcou, particularmente, o período de agosto de 1997 até junho de 1999, quando ocorreram em números investidas governamentais para limitar a ação e ou extinguir este serviço.

Os processos de terceirização e extinção de serviços e atividades internas ao INSS, cuja visão hegemônica no governo de então era de identificá-los como áreas não essenciais ou exclusivas de atuação do Estado, estavam em andamento, sob a condução da cúpula de gestão nacional do instituto e do MPAS. Essa era, inclusive, a orientação emanada pelo PDRE/MARE desde o início do governo para que se alcançasse a gestão gerencial, orientada para a busca de resultados e a desburocratização e descentralização dos processos de atendimento e gestão da previdência social. Com base nestas orientações foi que, a partir da Portaria GM/MPAS/nº 4.508, de 23 de julho de 1998, o Governo Cardoso reedita o Plano de Modernização Administrativa (PMA) do Governo Collor, criando agora uma versão

com a mesma sigla do anterior, o Programa de Melhoria do Atendimento (PMA) no INSS. É importante registrar que essas mudanças gerenciais realizadas no INSS contaram não apenas com o entusiasmo dos organismos financeiros internacionais, mas também, com incentivos econômicos para a sua concretização, a partir do financiamento contraído por meio de empréstimos, como lembrado por Junior (2017, pp. 94-95),

Especificamente no âmbito do INSS, foram realizadas parcerias com organismos internacionais – financiamentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), empréstimos concedidos pelo Banco Mundial (BM) e a assinatura de um contrato de Cooperação Técnica com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O interesse de organismos internacionais, particularmente do Banco Mundial, já vinha sendo sinalizado com a edição contínua de várias orientações para a “reforma” do sistema previdenciário público nacional. Assim, parte das mudanças na estrutura e concepção de gestão do INSS para atender os interesses dos representantes do capital visavam nitidamente a um enxugamento de seus setores de serviços, possibilitando, desta forma, a redução de todas as possibilidades reais de viabilização de direitos e garantia de proteção social à classe trabalhadora no Brasil, beneficiando, conseqüentemente, o mercado. Vinham das palavras do próprio *cavaleiro apocalíptico*, Reinhold Stephanes, as reiterações deste plano de desmonte interno do INSS e de extinção de parte das atividades executadas pelo órgão, como se pode evidenciar abaixo.

Talvez, determinados trabalhos que a previdência realiza, como administração de imóveis, venda de patrimônio, administração de arquivos, abastecimento das necessidades mínimas de funcionamento, possam e devam ser terceirizados. É claro que também, antes disso, toda a estrutura organizacional deva ser revista, para torná-la menos departamental e empreender rapidez às ações, o que depende também de uma política de profissionalização de pessoal e alteração de normas burocráticas (STEPHANES, 1998, p. 216).

Especificamente acerca do Serviço Social identifica-se que uma das respostas institucionais dadas aos resultados e avanços alcançados pela perspectiva crítica do projeto profissional defendido por esse serviço na previdência social, posto em curso desde o início dos anos 1990, foi a tentativa de controle de

parte dos seus recursos financeiros nesse período. Conforme registrado por Moreira (2005, p. 140),

Desde 1996, setores institucionais atuavam na intenção de “controlar” a utilização do recurso assistencial. Houve a redução em 50% da proposta orçamentária para 1997, sendo aprovado R\$ 4.200.000,00 quando a proposta orçamentária era de R\$ 8.000.000,00. Também foram desencadeadas ações de auditoria de processos, sem verificação de qualquer fato, conforme verificado no Rio de Janeiro. Os gestores questionavam a autonomia do Serviço Social em relação à concessão, apesar de amparo legal na lei 8213/91 e em atos normativos internos.

Um dos maiores golpes que representou um verdadeiro assalto aos cofres do fundo público alocado na seguridade social, claramente funcional aos interesses do grande capital para drenar recursos estratégicos que promovessem o fortalecimento da consciência coletiva de proteção social dos trabalhadores, foi concretizado em 1998, a partir da extinção do inciso II do artigo 201 da Constituição Federal de 1988, promovida pela EC nº 20/1998. Este dispositivo legal, conforme estava expresso antes da aprovação da EC nº 20, definia que a previdência social deveria prestar “ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda” (BRASIL, 1988, p. 34). Tal movimento retirou, de uma única vez, a maior parte dos recursos orçamentários do Serviço Social na previdência que, conforme lembra Silva (2011, p. 131), era o responsável por “processar” esse recurso, revertendo-o em favor dos trabalhadores que o acessavam junto ao Serviço Social. Assim, extinguiu-se o Recurso Material do Serviço Social na previdência. Esta, inclusive, já era uma velha tendência identificada por Faleiros (2007, p. 49) ao afirmar, à época, que estava em estudo “a passagem da ajuda supletiva do INPS para a LBA, privando-se o trabalhador de um de seus direitos”. Contudo, a tendência identificada ainda no início dos anos 1980 foi mais nefasta para os trabalhadores do que se previa, pois, com a contrarreforma da previdência social, posta em curso pelo governo Cardoso, o recurso sequer chegou a ser repassado para a política de assistência social, sendo completamente extinto.

A ideia dos gestores da cúpula do INSS, bem como dos técnicos do governo Cardoso, era que houvesse a diminuição de despesas e que, pela perspectiva de “arrecadação” e “fiscalização” que planejavam para o órgão, os assistentes sociais pudessem “colaborar” em ações desta natureza. Assim, não foram raras as vezes em que o Serviço Social foi chamado a *fiscalizar* os “pobres trapaceiros”, dentro da

previdência social. Checar, comprovar, confirmar, atestar, verificar a pobreza e servir de instrumento auxiliar à sanha focalista, enquanto uma das fortes tendências para a gestão das políticas sociais no Brasil naquele período, passou a ser também uma das requisições incômodas e recorrentemente feitas ao Serviço Social no INSS. Nesse sentido, é flagrante identificar que, em determinados momentos, houve adesão por parte de alguns profissionais a essa lógica e direcionamento conservadores no órgão, como na situação apresentada na matéria de jornal da Figura 6.

Figura 6 – Matéria apresenta a “adesão” de alguns assistentes sociais do INSS às requisições conservadoras e de “fiscalização” de segurados

**8** • Rio, Quarta-feira, 13 de janeiro de 1993

---

## Funcionalismo

**Lindolfo Machado**

### Previdência procura os ‘inválidos’ de mentira



**O** Instituto Nacional de Previdência Social (INSS) deverá divulgar nos próximos dias o quanto já recolheu aos cofres públicos, face a comprovação de aposentadorias fraudulentas na área da invalidez. A determinação do ministro Antonio Brito para que os proventos só fossem pagos após nova perícia médica, fez com que inúmeros aposentados “inválidos”, de até 55 anos de idade, não atendessem à determinação do INSS e, assim, os proventos ficaram bloqueados e a Previdência, aos poucos, descobre quantos ilícitamente mamaram durante anos nas tetas do governo.

A segunda etapa, porém, é identificar como foram feitas as aposentadorias por invalidez. Passado o prazo determinado pela Previdência para que o segurado se submetesse a uma perícia médica, o INSS, através de seu serviço social procura o segurado, agora sob suspeita, e após entrevista descobre como se aposentou. Com isso, funcionários antigos do INSS estão respondendo a inquérito administrativo e após sua conclusão, descoberta a culpabilidade, estão sendo demitidos do serviço público e passam a responder a inquérito judicial.

#### A sã invalidez

A própria Justiça, após denúncias feitas na Varas de Acidente de Trabalho, comprovou milhares de aposentadorias fraudulentas, com o envolvimento de juizes, peritos, serventários da Justiça e advogados. Alguns estão presos, mas outros, no entanto, ainda atuam na área e, de maneira cuidadosa, acompanham seus processos nas Varas de Acidente do Trabalho que aumentou sua fiscalização e passou a dificultar a ação dos que estão ainda sob suspeita de conivência. Por diversas vezes citamos em nossa coluna como eram iniciadas as aposentadorias por invalidez. Advogados mantinham olheiros próximos aos seus escritórios e aqueles que passassem mancando ou que apresentassem alguma seqüela visível eram convidados a assinar uma procuração e a ação era distribuída nas Varas de Acidente de Trabalho. Juizes, peritos e serventários participavam do conchavo e, assim, o INSS foi lesado em trilhões de cruzeiros. Como dissemos alguns estão presos, mas outros continuam ricos e ainda atuam nessa área da Justiça. Contadores da Justiça foram responsabilizados criminalmente e descobriu-se a conivência de funcionários do próprio INSS. Hoje, porém, não é fácil atuar nas Varas de Acidente do Trabalho. Houve rodízio entre os magistrados e os titulares são cuidados quando recebem os processos da distribuição. Os processos passam por fiscalização rigorosa e o segurado é submetido a um batalhão de exames para comprovar se é incapaz para o trabalho. A falta de um único dedo mindinho, não é hoje motivo para o recebimento de fábula indenizatória. As coisas mudaram. A Justiça está atenta e é difícil fraudar a Previdência.

---

#### A má-fé

Estabelece o Estatuto do Funcionalismo Público que o dinheiro recebido de boa-fé pelo servidor, aposentado ou não, pode ser devolvido em parcelas. Não é o caso, no entanto, das aposentadorias fraudulentas comprovadas. Está caracterizada a má-fé e, assim, o segurado aposentado indevidamente tem que devolver aos cofres públicos tudo o que recebeu, acrescido de juros e correção monetária. A lei é clara para todos. Este é, no momento, o trabalho do serviço social do INSS: descobrir o segurado. Por uma questão de ética e para não atrapalhar as investigações determinadas pela Previdência, o INSS não está divulgando os nomes dos segurados não inválidos que receberam como se inválidos fossem. Contam, porém, um estratagemma usado recentemente para localizar um segurado inválido. Na documentação constava que o aposentado vivia numa cadeira de rodas. O assistente social passando por uma pesquisadora do Ibope descobriu o segurado queimado de praia. Durante a pesquisa ele respondeu a todas as perguntas e, no final, comprovou que era aposentado do INSS. Sua aposentadoria foi bloqueada e dias depois recebeu notificação para comparecer à Justiça. O funcionário do INSS, responsável pela concessão do benefício, foi demitido e, também, presta contas à Justiça.

---

#### Operação pente fino

Para não cometer injustiças, a Previdência Social ainda está dando oportunidades para que os segurados com menos de 55 anos, aposentados por invalidez, compareçam às perícias médicas. Os proventos estão bloqueados até que o “inválido” compareça aos exames. Após o prazo estabelecido, o serviço social do INSS ainda vai tentar localizar o beneficiário em sua residência. O ministro Antônio Brito recomendou todo cuidado para evitar injustiças. Estão sendo levados em consideração os locais distantes e até as procurações outorgadas a terceiros. Existem segurados que vivem só e que mudaram de endereço e não comunicaram ao Instituto sua nova residência. Como se entende que aquele que vive de aposentadoria, invalidez ou não, necessita para sua sobrevivência dos recursos pagos pelo INSS, tudo leva a crer que aquele que não teme procurar o Instituto para regularizar sua situação. Caso contrário, após o pente fino, terão seus proventos suspensos e ainda terão que prestar contas com a Justiça.

Fonte: JORNAL TRIBUNA DA IMPRENSA (1993, p. 8)

Aqui se observa uma prática profissional que, em certa medida, era possível de ser identificada no trabalho de alguns assistentes sociais da previdência social, como registra Faleiros (2007, p. 22), ao mencionar a atuação desses profissionais entre as décadas de 1970 e 1980, afirmando que “Nesta área atuam muitos assistentes sociais e em uma lógica, ao mesmo tempo, de fichamento dos usuários e de fiscalização”. Assim, a conduta policlesca e de fiscalização dos pobres, assumida como política institucional pelo INSS, passava a influenciar também a conduta profissional de alguns assistentes sociais que atuavam no órgão, tornando-se, dessa forma, parte do corpo funcional que se guiava pelos interesses institucionais na intervenção, fiscalização, ajustamento e controle dos beneficiários da previdência social, conforme destaca Faleiros (2007),

A instituição se torna uma patrulha ideológica da vida pessoal e social do cliente. Este controle se realiza através de entrevistas, visitas, fichários, documentos, interrogatórios. Tudo é vasculhado, despossuindo indivíduos e grupos de si mesmos, colocando-os à mercê de quem controla a informação sobre eles e influencia preponderantemente suas decisões (FALEIROS, 2007, p. 33).

No exercício do seu fazer profissional, os assistentes sociais da previdência, a partir de sua autonomia profissional e da direção social que imprimem ao seu trabalho cotidiano, podem optar entre se tornar um instrumento da burocracia institucional, reproduzindo os seus valores conservadores e os objetivos de fiscalização das condutas dos usuários intencionada pelo órgão empregador, ou atuar guiado pela perspectiva da cidadania, no reconhecimento do direito e da melhoria das condições de vida da classe trabalhadora, como analisado por lamamoto (2007, p. 428),

O assistente social ao atuar na intermediação entre as demandas da população usuária e o acesso aos serviços sociais, coloca-se na linha de intersecção das esferas pública e privada, como um dos agentes pelo qual o Estado intervém no espaço doméstico dos conflitos, presentes no cotidiano das relações sociais. Tem-se aí uma dupla possibilidade. De um lado, a atuação do(a) assistente social pode representar uma “invasão da privacidade” através de condutas autoritárias e burocráticas, como extensão do braço coercitivo do Estado (ou da empresa). De outro lado, ao desvelar a vida dos indivíduos, pode, em contrapartida abrir possibilidades para o acesso das famílias a recursos e serviços, além de acumular um conjunto de informações sobre as expressões contemporâneas da questão social pela via do estudo social.

O exemplo apresentado na Figura 6 é um traço do conservadorismo que ainda existia no trabalho desenvolvido por parte dos assistentes sociais na previdência. Como já foi mencionado nesta tese, não havia consenso dentro da categoria profissional acerca das propostas de trabalho contidas na Matriz, embora a direção social posta por ela tivesse ganhado hegemonia junto aos assistentes sociais na previdência. Contudo, havia resistências por parte de alguns profissionais em romper com o lastro das práticas rotineiras e burocráticas, alinhadas ao pensamento conservador da gestão do instituto, o que, de certa forma, contribuía para dificultar o esforço coletivo dos assistentes sociais em construir um novo fazer profissional dentro da previdência social. Embora essas fossem práticas profissionais minoritárias dentro da categoria, elas revelavam algumas tensões internas e faziam lembrar que "[...] mesmo um projeto que conquiste hegemonia nunca será exclusivo" (NETTO, 2006, p. 145).

Nessa mesma direção, a insistência do governo em não realizar concurso público para repor os quadros profissionais do Serviço Social no INSS também se constituiu em um fator que inviabilizava a consolidação do projeto profissional proposto na Matriz. Após décadas sem realização de concurso público para assistentes sociais na previdência, aliado ao elevado número de profissionais que passaram a se aposentar, com “Aposentadorias efetivadas em cerca de 350, entre 1996 e 1997” (BRASIL, 1997c, p. 18), em virtude de terem a aprovação da contrarreforma da previdência social do governo Cardoso, o trabalho do Serviço Social no INSS começou a entrar em uma situação crítica. Com base em documento à época, verificou-se que

Em 1995 havia 1.697 cargos **[de assistentes sociais na previdência]**, sendo que 610 estavam vagos. Em março/95 houve proposta de extinção de 400 cargos. A reação dos Assistentes Sociais reverteu esse processo e assegurou a ampliação do número de vagas em 199 e o aproveitamento de alguns profissionais que prestaram concursos para outros órgãos do Poder Executivo, sendo 26 aproveitamentos em Brasília, Goiás, Mato Grosso, Sergipe e Alagoas. Em 1996, o número de cargos passou a ser 1.896, com apenas 1.086 ocupados, sendo no Serviço Social 659 (SILVA, 1997, p. 27, grifo nosso).

Em 1997 também foi conquistada, por meio das mediações feitas pela DSS, a reposição parcial do quadro de pessoal, algo em torno de 80%, a partir da redistribuição de profissionais de órgãos extintos, a exemplo da LBA e do INAMPS, bem como do aproveitamento de assistentes sociais que não foram chamados em

concursos de outros órgãos e que se encontravam em vigência, como, por exemplo, nas universidades. Assegurou-se, então, a reposição de 266 assistentes sociais, conforme indicado no documento Brasil (1997c, p. 18). Ainda assim, em 1998, acentuou-se a condição crítica no quadro de pessoal no Serviço Social, como demonstrado por Moreira (2005, p. 139), que indicou que “o quadro totalizava 1.132 técnicos lotados no INSS, sendo 513 lotados no Serviço Social”, o que já inviabilizava o atendimento deste serviço em mais da metade das agências do INSS no país.

Assim, tanto o governo quanto a gestão do INSS davam nítidos sinais do que estavam guardando como principal medida reativa para barrar o projeto profissional que estava em curso em relação ao Serviço Social na previdência: *sua extinção*.

### **2.2.2 O Adeus ao Serviço Social na previdência? A tentativa de extinção, sua reversão e as incidências sobre a perspectiva defendida pela Matriz entre 1998 e 2002**

O Serviço Social na previdência social, definitivamente, colocava-se em rota de colisão com o projeto neoliberal proposto pelo governo Cardoso. A reafirmação de um modelo de previdência que se adequasse aos imperativos do grande capital, por meio do “seguro social” e, conseqüentemente, negasse a perspectiva da “seguridade social”, aclamada pela Constituição de 1988, colocava um forte empecilho para a permanência do Serviço Social nessa política social. A lógica de mercado, aprofundada naquele ano pelas propostas de contrarreforma administrativa e previdenciária, que entraram em ritmo acelerada no Congresso Nacional, impôs freios a um projeto profissional que tinha como direção a defesa de uma previdência social pública, universal, descentralizada, democrática e redistributiva. Assim, os assistentes sociais do INSS sofreram um duro golpe ao tomar conhecimento da extinção do Serviço Social na previdência, embora tal medida do governo Cardoso não tenha soado como estranha, haja vista que essa ação já vinha ganhando contornos nos últimos anos.

Apesar da previdência social, como um todo estar em ataque naquele momento, alguns serviços e benefícios previdenciários estavam mais declaradamente expostos ao desmonte do que outros. Os serviços públicos, de maneira geral, padeciam da falta de investimentos financeiros, de reposição de

quadros pela ausência ou insuficiência de concursos públicos, bem como pelo avanço das terceirizações e extinções de alguns setores. No INSS, por exemplo, apesar da ausência de investimentos, do desmonte proposital e do descaso dos governos terem sido generalizados, em relação aos serviços previdenciários<sup>154</sup>, a existência da Perícia Médica e da Reabilitação Profissional, até então, nunca chegou a ser ameaçada concretamente. Na lógica contábil-institucional, esses dois serviços sempre tiveram alguma serventia, pois, para as gestões da previdência e governos, ambos serviam para pôr a força de trabalho em condições de retornar à produção, a partir da definição de um curto período para afastamento, ou ainda, por dificultarem este afastamento; revisar e suspender benefícios; estipular prazos curtos de retorno ao trabalho; reabilitar os “desajustados” etc. É certo que este projeto neoliberal de Estado, nos diferentes governos, também pode ter esbarrado em um ou outro profissional que atuasse com uma visão mais ampla e crítica acerca dos direitos de proteção social, que reconhecesse a importância da manutenção do afastamento dos trabalhadores para sua melhor recuperação, ou ainda, que esboçasse algum questionamento sobre os cortes nos recursos destinados ao trabalho em ambos os serviços. Todavia, também é certo que, nem a Perícia Médica nem a Reabilitação Profissional nunca apresentaram um projeto profissional na instituição que definisse a sua direção social, sua perspectiva de sociedade e de previdência social, construído coletivamente pelos profissionais que atuavam neles. As iniciativas de trabalho, visões de mundo e práticas profissionais ficavam na esfera do individual, sem direção coletiva. Historicamente, embora constituam dois serviços importantes, tanto a Perícia Médica – essa bem mais – quanto a Reabilitação Profissional, apresentam atuações que se comparam à que o Serviço Social na previdência possuía até meados da década de 1980. Um trabalho burocrático e burocratizante, rotineiro, acrítico e que, não raras vezes, buscava o ajustamento dos segurados às demandas e interesses institucionais, não assumindo, com isso, um posicionamento pelos direitos dos trabalhadores.

A literatura<sup>155</sup>, assim como os noticiários de jornais, há muito evidenciam os graves problemas e as críticas da sociedade em relação à Perícia Médica, o que

---

<sup>154</sup> Aqui refiro-me aos três serviços que, dentro do INSS, são reconhecidos como “serviços previdenciários”, sendo esses a Perícia Médica, a Reabilitação Profissional e o Serviço Social, conforme definido na lei nº 8.213/91.

<sup>155</sup> Faleiros (2000), ao analisar o cotidiano de atendimento da perícia médica aos segurados na previdência, identifica que havia problemas com o cumprimento da jornada de trabalho por parte dos

também está ligado à forma como este serviço atua frente às demandas da classe trabalhadora, em função de uma visão de mundo e de formação profissional típicas da categoria médica no Brasil, não sendo necessário maiores considerações acerca dessa questão. Com relação à Reabilitação Profissional, há aqui outra situação complexa. Este serviço é composto por um amplo conjunto de profissionais, com formações das mais diversas da área de saúde (médicos, assistentes sociais, psicólogos, terapeutas ocupacionais, fisioterapeutas, enfermeiros etc.), o que, de per si, evidencia a dificuldade do trabalho interdisciplinar, ou mesmo, da convergência de visões, diálogo e do trabalho em equipe. Historicamente, assim como o Serviço Social, a Reabilitação Profissional também tem sido um espaço de atuação profissional dos assistentes sociais na previdência. Contudo, neste serviço, não se identifica a atuação dos assistentes sociais a partir do direcionamento profissional dado pela Matriz, não apenas por este documento dizer respeito a outro serviço, mas também, pelos tensionamentos e incompreensões encontrados nas relações com outros profissionais, bem como por um serviço extremamente burocratizado e com rotinas fixas, pouco permeável a mudanças. Na Reabilitação Profissional, o que se observa é uma adesão silenciosa de grande parte dos assistentes sociais que trabalham neste serviço, uma incorporação, consciente ou inconscientemente – com raros momentos de tensionamento e questionamento dessa inflexibilidade e das hierarquias profissionais estabelecidas em suas equipes – de sua burocracia. Este comportamento profissional dos assistentes sociais na Reabilitação Profissional não é recente e já havia sido alvo das análises críticas de Karsch (2011). Para essa autora, a prática profissional dos assistentes sociais na Reabilitação Profissional na previdência social apresentava duas tendências,

[...] uma, de simplificar e burocratizar a problemática da clientela, reduzindo o estudo a uma ficha de guichê e o tratamento a um acompanhamento interno, através de consultas aos demais profissionais da equipe, ou a providências do tipo auxílio-condução, pensam, próteses ou órteses. Outra, subordinar o caso às regras da casa, ficando a continuidade do tratamento condicionada ao cliente, ao cumprimento do horário, à assiduidade, aos contratos programados, à demonstração de seu interesse, motivação, compreensão das rotinas e, principalmente, à sua vontade de trabalhar de novo após o processo, medidas que, em última análise, isentam o

---

médicos peritos, bem como algumas contradições. Assim, segundo esse autor, “Os médicos que trabalhavam para o INPS estavam sujeitos a um horário fixo, ante a clientela do Instituto, o que não impedia de chegarem atrasados e de saírem antes da hora. O cliente devia estar prevenido que lhe estavam reservadas esperas consideráveis para o atendimento, mas nas clínicas particulares o acesso se fazia facilmente, mediante pagamento feito pelo cliente (FALEIROS, 2000, p. 156).

profissional da responsabilidade delegada pelas normas [...] O que ocorre é que a simplificação que o assistente social faz de suas atribuições o transforma em agente verdadeiramente burocrático. Com efeito, como também cabe a ele “executar tarefas de ordem administrativa, indispensáveis ao controle e a avaliação do seu trabalho e apresentar sugestões para a melhoria do serviço”, as práticas profissionais se tornam práticas de organização. E os seus parceiros de papel, clientes e outros profissionais, acabam subordinados às suas decisões (KARSCH, 2011, p. 99).

Dessa forma, o maior perigo para estes dois serviços estava muito mais vinculado ao próprio programa neoliberal, com sua perspectiva de redução das responsabilidades do Estado em relação à proteção social da força de trabalho e eliminação dos serviços públicos, do que propriamente à direção social que estes serviços possuíam. Algo que, nitidamente, não representava ameaça alguma à lógica capitalista e aos seus interesses no campo da reprodução ampliada e acumulação de capital. Neste sentido e, sob essa lógica, a Perícia Médica poderia ser “terceirizada”<sup>156</sup>, parcial ou totalmente, havendo o credenciamento de médicos externos, não concursados, e que atenderiam às demandas de avaliação das condições de trabalho de cada trabalhador que recorresse à previdência social. De igual modo, a Reabilitação Profissional poderia ser repassada aos setores de mercado, ficando sob a tutela dos grupos patronais, a exemplo da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), as quais ficariam encarregadas de controlar, elas próprias, o tempo programado para o retorno dos trabalhadores à produção. Ou seja, ambos os serviços continuariam a existir, porém, de forma precária, submetidos aos interesses da acumulação capitalista e do mercado, tendo em vista a potencial função social que ambos possuem para a lógica do capital.

Diferentemente da Perícia Médica e da Reabilitação Profissional, o Serviço Social, a partir do artigo 88 da Lei nº 8.213/91 e, principalmente, de sua Matriz,

---

<sup>156</sup> Tal fato ocorreu ao final do primeiro Governo Rousseff, em 2013, quando as longas filas virtuais a que os segurados estavam sendo submetidos tornaram-se alvo de Ações Cíveis Públicas (ACP) movidas pelo Ministério Público Federal (MPF) contra INSS. Em algumas situações, o Poder Judiciário chegou a determinar ao Governo que realizasse o “credenciamento emergencial” de médicos para atuarem na Perícia Médica, a exemplo do Agravo de Instrumento Nº 5006631-03.2012.404.0000 no estado de Santa Catarina, e que determinava ao INSS a contratação temporária para reduzir as filas virtuais de espera pelo atendimento da Perícia Médica. Embora não tenha se confirmado, a tendência de terceirização da Perícia Médica voltou a ser muito forte nesse período, o que revela uma contradição histórica, já que foram os governos petistas responsáveis, ainda em 2003, por encerrar a tendência de terceirização da Perícia Médica no INSS, enquanto resultado do Programa de Melhoria do Atendimento (PMA) do Governo Cardoso, como demonstrado em Dataprev (2013, pp. 18-19).

passou a seguir uma lógica completamente distinta daquela pretendida pela gestão da previdência social brasileira e dos outros dois serviços previdenciários. O compromisso com a socialização de informações previdenciárias e com a resolução de problemas, fossem esses dentro ou fora da previdência social, fizeram com que o Serviço Social, apesar dos limites impostos, se tornasse "impenitente", subversivo em relação à lógica conservadora e burocrático-institucional. A partir do compromisso expresso em sua Matriz, o Serviço Social na previdência passou a questionar e a ameaçar a lógica do "seguro social", já que sua atuação e direção social pautavam-se na defesa de uma previdência social pública, como direito de seguridade social, a serviço da proteção social dos trabalhadores e de responsabilização do Estado brasileiro com os custos de reprodução social da força de trabalho. O grande alcance e o impacto social dos projetos de trabalho do Serviço Social, já relacionados até aqui, revelam essa subversão. Seja pelas possibilidades de ampliação de acesso aos direitos, a exemplo do BPC/LOAS, dos trabalhadores rurais, contribuintes individuais, seja pelo fortalecimento do coletivo, contribuindo para proporcionar a criação de novos direitos, como o importante trabalho desenvolvido junto aos familiares das vítimas fatais da hemodiálise de Caruaru-PE<sup>157</sup>. Esse descaso das autoridades públicas e de empresários do setor de saúde do município de Caruaru, ocorrido no Instituto de Doenças Renais (IDR) e no Instituto de Nefrologia e Urologia (INU), entre 01/02 a 31/03/1996, foi ampla e nacionalmente divulgado à época. O resultado principal dessa experiência profissional possibilitou um maior acesso das famílias das vítimas à pensão especial<sup>158</sup> criada pelo Governo Federal, através das atividades de socialização de

---

<sup>157</sup> O Serviço Social na previdência teve marcante contribuição para a efetivação desse direito, a partir das ações de fortalecimento do coletivo desenvolvidas junto às famílias das vítimas fatais da hemodiálise, por meio de um Projeto de atuação específico, executado entre novembro de 1997 a março de 1998, reafirmando a sua perspectiva de cidadania e de reconhecimento de direitos sociais. Esse trabalho foi desenvolvido a partir das demandas identificadas durante a supervisão feita pela DSS em Pernambuco, após a situação da contaminação de pacientes em tratamento de hemodiálise e que culminou com a morte de 142 pessoas. Nesse sentido, a coordenação do "*Projeto de Ação Profissional com Famílias das Vítimas fatais da Hepatite Tóxica no Processo de Hemodiálise de caruaru/PE*", bem como sua execução, ficou a cargo da assistente social do INSS, *Ivânia Tibúrcio Cavalcanti* que, à época, atuava na então Unidade Executiva de Serviço Social (UESS), no município de Caruaru-PE. Essa experiência profissional resultou na elaboração de uma Monografia escrita pela referida assistente social, sendo vencedora do 1º Concurso Nacional de Monografias da Assistência Social, promovido pela então Secretaria de Estado da Assistência Social, em dezembro de 2001, após concorrer com outros 72 trabalhos na categoria "profissional".

<sup>158</sup> A concessão de uma pensão especial mensal foi instituída pela Lei nº 9.422, de 24 de dezembro de 1996, concedendo aos dependentes das vítimas fatais de hepatite tóxica, por contaminação em processo de hemodiálise no Instituto de Doenças Renais de Caruaru-PE, vitimadas entre fevereiro e março de 1996, o valor de um salário-mínimo vigente no país.

informações previdenciárias, da emissão de pareceres sociais que contribuía para o reconhecimento de situações de união estável e dependência, além do estímulo e apoio dados para a criação de uma associação dos familiares das vítimas que objetivava a luta pela ampliação do acesso ao direito à pensão especial.

Assim, o Serviço Social passava a questionar e a transgredir as ordens institucionais, as quais, de forma autoritária, deixavam nítido que “As decisões tomadas pela alta-administração do Instituto *devem ser imediatamente postas em prática, independente de quaisquer considerações*” (STEPHANES, 1993, p. 190, grifo nosso). Contrariava ainda princípios básicos e muito caros à gestão da previdência social naquele momento, sendo um deles a “lealdade para com a Instituição” (IBIDEM, p. 191). Nesse caso, para o Serviço Social na previdência, em tempos neoliberais, de aprofundamento dos cortes de direitos sociais e de gestões autocráticas, restava apenas uma solução. Já que o mesmo não mais se guiava pelo exclusivo interesse institucional e do capital, transformando-se em um empecilho interno para a mercantilização da previdência social, a forma encontrada para tornar a contrarreforma da previdência mais ampla seria *a completa extinção desse serviço*.

Destaca-se que, antes mesmo de sua primeira tentativa de extinção, naquele mesmo ano de 1998, o Serviço Social na previdência também se notabilizou nacionalmente em virtude dos resultados de um dos seus projetos nacionais terem sido apresentados em uma publicação intitulada de “Caminhos para mudar o Brasil”, organizada pelo *Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania – Oficina Social*<sup>159</sup>. Na referida publicação, entre as páginas 295 a 300, encontravam-se alguns dos resultados do “Projeto de Atenção ao Trabalhador Rural”, o qual era coordenado nacionalmente pelo Serviço Social na previdência e ressaltava a “consciência coletiva de proteção ao trabalho” que o projeto despertava junto aos seus participantes. Entre os resultados destacados na publicação estavam:

[...] o maior acesso às informações; aquisição de documentos para a inscrição junto ao INSS ou acesso a benefícios; geração de renda através da criação de unidades produtivas; estímulo ao processo de organização político-sindical e comunitário; maior participação na implementação da política previdenciária; redução do número de intermediários e a consequente redução das possibilidades de fraudes e do ônus para os segurados que teriam de pagar ao intermediário pelo serviço prestado;

---

<sup>159</sup> Esse Centro teve como um de seus principais incentivadores o sociólogo e ativista dos direitos humanos – principalmente nas causas de combate à fome – Herbert de Sousa (“Betinho”).

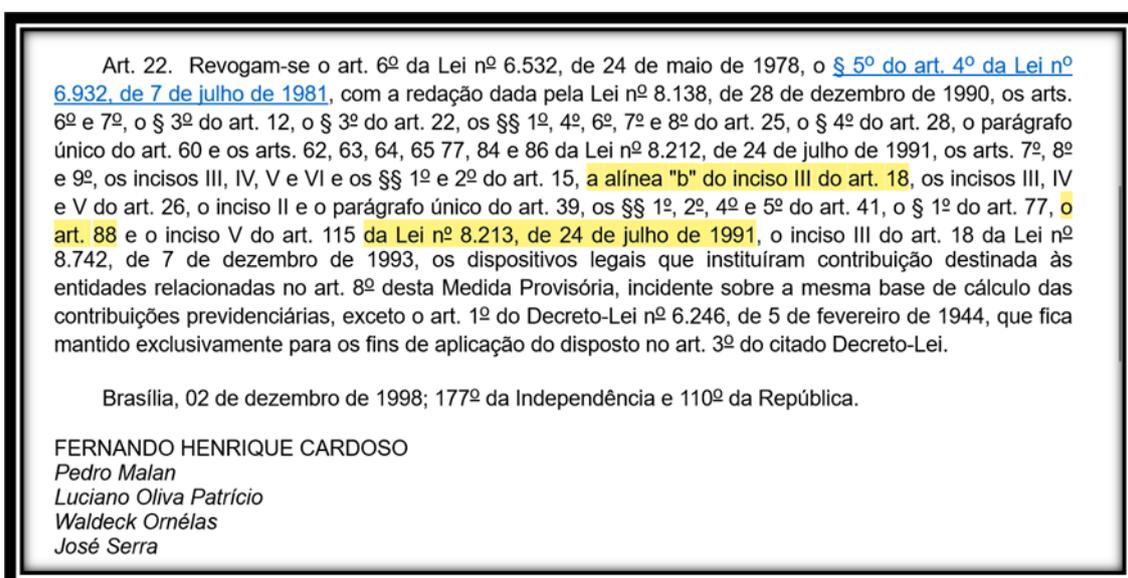
agilidade na concessão dos benefícios etc. (OFICINA SOCIAL, 1998, p. 298).

Essa experiência de trabalho do Serviço Social na previdência ganhou a indicação interna do próprio INSS, que optou por escolhê-lo dentre os vários projetos, programas e iniciativas institucionais que mantinha à época, indicando-o para compor a referida publicação. O projeto do Serviço Social apareceu junto a outras experiências apresentadas por diferentes órgãos públicos, destacando-se como uma das propostas que tinham o potencial de “mudar o Brasil”. Mesmo diante do destaque e reconhecimento nacionais, isso não foi o suficiente para alterar a correlação de forças dentro no governo e mudar o destino que já havia sido traçado para o Serviço Social. Porém esse tipo de atividade não interessa à direção neoliberal do Estado brasileiro naquele contexto, tendo reação por parte do governo Cardoso que, após ter garantido a sua reeleição, lançou mão da edição da Medida Provisória nº 1.729, de 02 de dezembro de 1998, publicada no Diário Oficial da União (DOU) no dia posterior.

As particularidades da tentativa de extinção do Serviço Social na previdência, a partir da edição dessa Medida Provisória (MP), remetem a um processo coletivo de resistência e enfrentamento ao autoritarismo e desrespeito que essa medida materializou. Quando se afirma que a MP e a conseqüente extinção que ela “impôs” vieram em uma relação altamente autoritária e desrespeitosa para com o conjunto dos trabalhadores brasileiros atendidos pelo INSS e, em particular, para os próprios assistentes sociais que atuavam nesse serviço à época, leva-se em consideração as peculiaridades históricas e táticas adotadas por governos antidemocráticos: *primeiro*, o fato do governo Cardoso, seu *staff* de *cavaleiros apocalípticos*, bem como os setores da gestão do INSS, em momento algum ter dialogado sobre o assunto com a sociedade e com os profissionais – até mesmo porque já esperavam uma forte reação e mobilização contrárias a essa medida – revela seu caráter autoritário, preferindo, assim, a surdina e o efeito surpresa para, como de costume nesse país, golpear os trabalhadores com suas mudanças pelo alto; *segundo*, nessa MP evidencia-se a ardilosa estratégia de seus formuladores: a de *dizer o necessário com o mínimo possível de palavras*. Foi somente no seu último artigo (art. 22) que, de forma bastante sutil e quase imperceptível aos olhos menos atentos, em meio à eliminação de um emaranhado de artigos, parágrafos, incisos e alíneas, precedidos da palavra “revogam-se”, encontravam-se os elementos de extinção do Serviço

Social, como apresentado na Figura 7. No artigo 22 não estava apenas<sup>160</sup> prevista a revogação do art. 88 da Lei nº 8.213/91, e que definia a “competência” do Serviço Social na previdência social, mas também, a alínea “b” do inciso III do art. 18 da Lei nº 8.213/91, a qual definia o Serviço Social enquanto serviço prestado pela previdência social aos seus segurados e dependentes. Com esse recurso estratégico de não citar nominalmente a palavra “extinção”, os setores formuladores da contrarreforma previdenciária brasileira e da extinção do Serviço Social na previdência fizeram o mínimo de alarde possível sobre a situação e, dessa forma, buscaram ganhar tempo para implementar o desmonte desse serviço no INSS.

Figura 7 – Artigo 22 da Medida Provisória que extinguiu o Serviço Social na previdência em 1998



Fonte: Brasil (1998).

Como se tratava de uma Medida Provisória, a estratégia do “menor alarde possível” em relação à extinção do Serviço Social na previdência – assim como de outros direitos dos trabalhadores brasileiros, ameaçados pelo conteúdo dessa MP – consistia em esgotar o prazo para que não houvesse intervenção parlamentar

<sup>160</sup> O destaque aqui diz respeito ao fato de que um número considerável de trabalhos que se dedicaram ao estudo desse objeto, bem como à análise da tentativa de extinção do Serviço Social na previdência, em 1998, ou abordaram o assunto tangencialmente – a exemplo de Silva (2003), Coelho (2006), Barbosa (2007) e Oliveira (2015) – ou apenas mencionam como elemento desta extinção a revogação do artigo 88 da lei 8.2013/91, não fazendo menção alguma à revogação da alínea “b” do inciso II do artigo 18 dessa mesma lei, como foi o caso dos trabalhos de Dias (2004), Moreira (2005), Rozendo (2010), Fernandes (2010), Ennes (2012) e Prado (2014). A extinção da competência do Serviço Social era algo bastante prejudicial, porém, concretamente, era a sua extinção enquanto prestação de serviço, ofertado aos segurados e seus dependentes no âmbito da previdência social, que inviabilizava, de fato, a sua continuidade no órgão previdenciário.

alguma contrária à medida. O prazo legalmente previsto para interposição de emendas à MP era de seis dias, contados após a data de sua publicação no DOU. A DSS não foi oficialmente informada de que a extinção do Serviço Social constava na referida MP, vindo a tomar conhecimento do fato a partir da leitura do DOU que a publicou, cuja circulação ocorreu na tarde do dia 04/12 daquele ano, em uma sexta-feira. Assim, as Seções e Setores de Serviço Social no país só foram informados oficialmente do assunto pela chefia da Divisão de Serviço Social na segunda-feira, dia 07/12. A apreciação e votação da MP pela Câmara Federal estava prevista e foi realizada no dia 09 de dezembro de 1998. Apesar de curto, o prazo foi suficiente para gerar uma reação coletiva e que transcendeu o grupo de assistentes sociais da previdência, conforme relembra Silva (1999), a qual participou ativamente desse processo, enquanto chefe da DSS à época,

Tal medida indignou o Serviço Social e a sociedade pela forma autoritária e não transparente como foi editada. Embora alerta, a Divisão **[de Serviço Social]** só tomou conhecimento da medida através do Diário Oficial da União. Mesmo perplexa, a categoria se mobilizou, articulada com entidades e personalidades políticas da sociedade civil (SILVA, 1999a, p. 21, grifo nosso).

Essa grande mobilização da categoria, sob coordenação da DSS e, com apoio do conjunto CFESS/CRES, da FENASPS, CNTSS, CONTAG e centenas de outras organizações da sociedade civil, assegurou a permanência do Serviço Social na previdência. Foi uma conquista na resistência. Assim, a partir dessa medida do Poder Executivo, tem início ao que Moreira (2005, p. 138) denominou de “desestruturação” e Cartaxo e Cabral (2008, p. 162) classificaram de “desconstrução” do Serviço Social na previdência. Ambas as designações feitas por essas autoras estão corretas, pois, houve, de fato, um processo que, iniciando por sua tentativa de extinção, contribuiu para a desestruturação do Serviço Social na previdência, incidindo diretamente sobre sua organização administrativa, orçamentária, de espaço ocupacional, da instrumentalidade do trabalho dos assistentes sociais, bem como, das garantias de suas prerrogativas e atribuições privativas nesse serviço. Ao mesmo tempo, intentou-se contra a sua “construção histórica”, contra a posição de radical mudança que esse serviço passou a apresentar ao final dos anos 1980 e, fundamentalmente, a partir da década de 1990. Dava-se um nítido recado de que o Serviço Social, da forma como estava sendo

organizado, pensado e construído, naquele momento, não interessava ao governo e à cúpula da gestão da previdência social no Brasil. A reversão dessa medida não foi tarefa das mais fáceis e exigiu uma imediata, intensa e enorme mobilização por parte da categoria profissional, envolvendo vários e importantes sujeitos históricos, organizando frentes de mobilização variadas. Nesse sentido, como expresso por Faleiros (2007, p. 102),

A mobilização se refere à capacidade de colocar em ação uma estratégia efetiva para realizar seus interesses em relação aos interesses opostos [...] implica uma autoconsciência de certos interesses imediatos e a luta pela modificação dessas relações de exploração e dominação.

Essas frentes de mobilização se dividiram, desde a articulação com parlamentares até o contato com entidades da sociedade civil organizada, a exemplo de sindicatos – tanto os da categoria de assistentes sociais quanto dos segurados – associações, cooperativas, movimentos sociais, conselhos de classe e de direitos, partidos políticos etc. Foi a partir desse amplo processo de mobilização, no contato com os sujeitos que o Serviço Social na previdência vinha construindo relações permanentes e trocas de saberes, em um processo democrático e de consciência cidadã, na luta pela defesa e ampliação de direitos, que se forjou a força social necessária para a sua defesa. Sobre esse processo de construção dessa força social, vale-se aqui, mais uma vez, das contribuições de Faleiros (2007). Para esse autor,

A construção de uma força social implica a descoberta de interesses comuns, o estabelecimento de relações entre os atores, a formulação de estratégias e táticas, e a mobilização de recursos na conjuntura. Uma força se constitui na dialética da identidade e da oposição, na descoberta de interesses próprios em conflito com o adversário, no enfrentamento por defender ou conquistar posições. Para se ganhar posições é preciso a consciência da posição que se tem, da força do adversário e do processo global das condições de manobra, isto é, de avanços e recuos imediatos e de longo alcance e das mediações necessárias para isto, articulando-se organização, mobilização e saber (FALEIROS, 2007, p. 9).

O resultado dessa mobilização, em um tempo tão curto, mostra a capacidade de organização, articulação, resistência e luta dos assistentes sociais, bem como da importância que o Serviço Social na previdência demonstrava ter para um amplo conjunto de trabalhadores e suas entidades representativas na sociedade civil,

demarcando o seu reconhecimento em relação aos interesses da classe trabalhadora. Assim, conforme registrado por Silva (1999, p. 21),

Em dois dias, mais de 220 organizações da sociedade (só as contabilizadas pela Divisão de Serviço Social), manifestaram-se pela exclusão dos artigos referentes ao Serviço Social da MP. Mais de 80% dos parlamentares foram contactados.

As articulações políticas também foram fundamentais junto ao Congresso Nacional. Nesse mesmo período, ao dialogar com os parlamentares de diferentes partidos políticos, tanto de oposição quanto da base governista, foi possível obter o apoio de alguns Deputados Federais de partidos de oposição ao governo Cardoso. A Medida Provisória nº 1.729/98 recebeu um total de 178 Emendas parlamentares, das quais 4 delas foram apresentadas com a proposta de revogação do art. 22 da MP, o que, dentre outras medidas, garantiria que não houvesse a extinção do Serviço Social na previdência. As informações sobre as quatro Emendas parlamentares apresentadas nesse sentido, bem como as informações sobre os cinco parlamentares que as propuseram, encontram-se no Quadro a seguir:

Quadro 7 – Emendas supressivas apresentadas e informações sobre os seus proponentes					
Nº Ord.	Nº Emenda	Cargo	Nome	Partido	UF
1.	125	Dep. Fed.	Sérgio Miranda	PC do B	MG
2.	127	Dep. Fed.	Arnaldo Faria de Sá	PPR	SP
3.	133	Dep. Fed.	Airton Dipp	PDT	RS
4.	142*	Dep. Fed.	Eduardo Jorge	PT	SP
		Dep. Fed.	Paulo Paim	PT	RS

Fonte: Brasil (1998a).  
\* Emenda supressiva assinada conjuntamente pelos dois parlamentares.

Ao término de sua tramitação, a Medida Provisória nº 1.729/98 foi aprovada, convertendo-se na Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998, tendo o trecho que propunha a extinção do Serviço Social na previdência sido revogado. É bastante representativa a análise feita por Moreira (2005) acerca dos reais motivos dessa conquista na reversão da extinção do Serviço Social, o que está diretamente vinculado à opção de classe feita pelos assistentes sociais na previdência, ainda no primeiro lustro dos anos 1990, a partir de sua Matriz. Assim, para essa autora,

Os assistentes sociais, ao optarem, coletivamente, pelo trabalho comprometido com a classe trabalhadora, também garantiram a continuidade do próprio Serviço Social na instituição, pois a permanência do serviço, em 1998, só aconteceu, mesmo de forma fragilizada, porque houve a resistência contra a sua extinção. E esta não foi apenas da categoria [...] foi também dos trabalhadores organizados, principalmente aqueles que têm na previdência pública o único recurso de obter alguma proteção social neste país. E os trabalhadores só resistiram, com manifestações públicas de diferentes segmentos organizados, porque os assistentes sociais do INSS optaram, coletivamente, por romper com um trabalho burocrático e internista. Caso contrário, não haveria reação, sendo apenas mais um serviço extinto (MOREIRA, 2005, p. 158).

A contribuição de Moreira (2005) é bastante assertiva e revela o diferencial do Serviço Social na previdência. Desde os anos 1970 e, com descomunal ocorrência nos anos 1990, várias empresas públicas foram completamente privatizadas, setores inteiros foram terceirizados, serviços foram extintos e parte considerável da sociedade – ao menos, a massa proletária que, sem acesso à informação crítica e sem uma identificação imediata com a relevância e serventia do “patrimônio público” – sequer questionou esse processo de desmonte. Na verdade, alguns setores da população, maciçamente bombardeados por notícias da grande imprensa nacional – comprometida com os interesses econômicos, políticos e ideológicos do capital – chegavam a identificar nas privatizações, extinções e terceirizações de empresas e serviços públicos, uma forma do Estado combater os “privilégios”, acabar com os “cabides de empregos” e “altos salários” do funcionalismo público, além de atacar a ineficiência e burocracia estatais. Isso, como sinalizou Moreira (2005), não ocorreu com o Serviço Social na previdência, fruto de seu compromisso histórico e da construção cotidiana em favor dos direitos e da cidadania dos trabalhadores demandantes da previdência social brasileira. Em razão disso, a identificação, o respeito, o reconhecimento e apoio de amplos setores da sociedade foram sempre muito presentes durante as sucessivas tentativas de ataque a esse serviço. Apesar de não haver registro sobre que tipo de participação coube a cada entidade, há um destaque para a fundamental atuação que elas tiveram no processo de enfrentamento da proposta de extinção do Serviço Social na previdência. Dentre elas se encontram: O Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e os Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS); A Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPS); A Confederação Nacional de Trabalhadores da Seguridade Social (CNTSS), vinculada à Central Única dos Trabalhadores (CUT); a Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho,

Previdência e Assistência Social (FENASPS); Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita federal do Brasil (ANFIP); Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); Federação Nacional das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAES); Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas (COBAP), dentre outras (SILVA, 1999a, p. 21; MOREIRA, 2005, p. 142; CARTAXO; CABRAL, 2008, p. 163). Dessa forma, como registra Silva (2015, p.90), a permanência do Serviço Social na previdência:

[...] resultou de uma ampla mobilização, por um lado decorrente da vinculação do trabalho dos assistentes sociais lotados naquele serviço, às demandas, necessidades e lutas dos indivíduos e movimentos sociais em relação à seguridade social e outros direitos sociais. Por outro lado, resultou também da ação militante destes profissionais em diferentes espaços políticos, e da luta de outros trabalhadores brasileiros. Isso, por si, caracteriza este serviço como um direito conquistado pelos trabalhadores brasileiros. A vitória parcial de permanência do Serviço Social na lei, como um serviço, porém fora da estrutura organizacional, como atividade, é uma vitória da luta dos assistentes sociais e de outros trabalhadores na resistência contra os ditames neoliberais. É uma vitória com expressão dual: da legitimação social do Serviço Social da previdência social e do impacto da contrarreforma da previdência social iniciada no final da década de 1990.

Nesse sentido, conforme analisa Mota (2011, p. 40, grifo da autora), “[...] em períodos de crise, é a capacidade das classes fazerem política, isto é, de construir formas de articulação e objetos de consenso de classe, que define as tendências do processo social” (MOTA, 2011, p. 40, grifo da autora).

No período posterior à tentativa de extinção, feita pela Medida Provisória nº 1.729/98, a luta pela permanência na estrutura organizacional do INSS prosseguiu e o Serviço Social na previdência continuou recebendo apoios expressivos, como apresenta Silva (1999, pp. 21-22),

Neste período, foram mobilizadas mais de 1.800 organizações da sociedade civil, incluindo personalidades políticas, das quais 931 (para citar apenas as contabilizadas pela Divisão de Serviço Social) manifestaram-se, enviando defesas escritas pela permanência do Serviço Social no INSS a representantes do Governo.

Assim, o Serviço Social havia passado por seu principal desafio, até aquele momento. Venceu uma batalha contra a sua extinção “legal”. Porém, havia ainda toda uma guerra política e administrativa a travar internamente, dentro do INSS. Sete meses após o episódio da MP 1.729, os formuladores da extinção do Serviço Social tentaram outra manobra, impondo, por meio do Decreto nº 3.048, de 06 de

maio de 1999<sup>161</sup> – mais uma vez, de origem da presidência da República – uma nova forma de fragilizar o Serviço Social. Nesse Decreto presidencial o Serviço Social na previdência deixava de ser reconhecido institucionalmente enquanto “serviço”, como estabelecido pelo art. 88 da lei 8.213/91, e para se tornar uma “atividade auxiliar” do seguro social, conforme consta em seu art. 161, reeditando a experiência de 1977, durante o governo militar, quando houve a mesma mudança, ocasionada pela instituição do SINPAS. Isto, evidentemente, trouxe sérias consequências para o Serviço Social, como sinalizado por Silva (1999, p. 22), quando analisa que

[...] o rebaixamento da categoria de serviço impôs prejuízos, como a exclusão da estrutura organizacional do INSS, como unidade, ou seja, a não existência de Divisão, Seção, Setores e Unidades executivas de Serviço Social no organograma institucional”.

Na continuação da investida governamental de desmonte interno do Serviço Social na previdência, o governo Cardoso editou, pouco mais de um mês após a edição do Decreto nº 3.048, um segundo Decreto Presidencial. O Decreto nº 3.081, de 10 de junho de 1999, dessa vez, trazia, em consonância com aquilo que havia sido aprovado no decreto anterior, a definição da nova Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do INSS. Soma-se a esse Decreto, a Portaria nº 6.247, de 28 de dezembro de 1999, cujo conteúdo tratava de aprovar o Regimento Interno do INSS. Ambos os atos normativos operaram a reestruturação produtiva dentro do INSS e corroboraram a exclusão do Serviço Social do organograma institucional do órgão, extinguindo a Divisão de Serviço Social, bem como, todas as funções de chefia técnica do Serviço Social nas Superintendências Estaduais do INSS<sup>162</sup>. Poucos meses depois, em uma articulação envolvendo a equipe técnica da extinta DSS e o CFESS, tendo esse último impetrado uma Ação Civil Pública (ACP) junto ao Poder Judiciário, em Brasília, em 18 de fevereiro de 2000, na qual se arguiu a ilegalidade dos atos do governo em extinguir a DSS e as demais funções técnicas do Serviço Social no INSS, quando esse continuava a existir legalmente, prejudicando o conjunto dos usuários desse serviço (CARTAXO; CABRAL, 2008, p. 164). Somente após quase

---

<sup>161</sup> Esse Decreto se referia ao ato do Poder Executivo Federal que aprovou o Regulamento da previdência social brasileira.

<sup>162</sup> Atualmente, as Superintendências Estaduais do INSS são denominadas de “Gerências Executivas”.

três anos de tramitação, proferindo o seu resultado em 10 de janeiro de 2003, é que o Judiciário (3ª Vara Cível da Seção do Judiciário do Distrito Federal) se pronunciou, negando provimento à Ação Civil Pública nº 2.000.34.00.022114-0/DF movida pelo CFESS. Em suas alegações o Poder Judiciário afirmava que “aquele fórum não arbitrava sobre a matéria” (CARTAXO; CABRAL, 2008, p. 165). A ação judicial foi uma das estratégias adotadas. Porém não foi a única nem a principal. A ação política junto à sociedade, bem como junto às entidades de classe, também foi amplamente utilizada<sup>163</sup>.

Dessa forma, a fragilização do Serviço Social na previdência não se daria mais através da extinção legal, mas sim, por meio de um conjunto de medidas institucionais que inviabilizariam a sua estrutura física; que restringiriam a sua capacidade de gestão técnica; que lhe retirariam os espaços ocupacionais; imporiam o fim das dotações orçamentárias para suas ações e estabeleceriam o assédio institucional para a prática de desvio de função, incidindo diretamente no não atendimento às demandas e necessidades da população usuária, bem como na inviabilização do trabalho e do processo de organização e mobilização dos assistentes sociais no INSS. Esse processo vivenciado pelos assistentes sociais na previdência, não foi nada fácil e veio acompanhado de uma série de ameaças, humilhações e demais formas de constrangimento pessoal e profissional.

[...] para muitos assistentes sociais este período foi marcado pela forma desrespeitosa a que foram submetidos, com a perda do espaço ocupacional físico, com os comentários constantes de que o Serviço Social acabara, com a tentativa de direcionar as ações técnicas pelas chefias administrativas, impedindo inclusive a realização de trabalho externo, pois a instituição como um todo vivenciava a lógica da produtividade, da disputa do *ranking* entre agências, com indicadores de desempenho estabelecidos dentro da lógica da competição (MOREIRA, 2005, p. 144, grifo da autora).

Assim, o governo Cardoso, em sua gestão da previdência social brasileira, tratava de apresentar uma lógica que, em muitos aspectos, assemelhava-se aos

---

<sup>163</sup> Registra-se que o XXIX Encontro Nacional CFESS/CRESS, realizado entre 03 e 06 de setembro de 2000, na cidade de Maceió-AL, pautou com prioridade a questão do desmonte do Serviço Social na previdência, havendo, em seu Relatório de Deliberações, recomendando que a discussão acerca do Serviço Social na previdência passasse a fazer parte da agenda política cotidiana dos CRESS, fortalecendo a sua luta e defesa, incentivar a participação dos assistentes sociais do INSS nas suas Comissões de Seguridade Social, desenvolver discussão sobre o trabalho desses profissionais, dentre outras (CFESS, 2000a). Nesse mesmo encontro, os assistentes sociais brasileiros presentes reafirmaram, na chamada “Carta de Maceió” (CFESS, 2000b), a sua posição firme em defesa da seguridade social pública e de seu projeto profissional vinculado aos interesses da classe trabalhadora no Brasil.

horrores da ditadura militar, inaugurada com o golpe de 1964. Embora estando em um regime dito “democrático”, típico das democracias burguesas, as atrocidades, a falta de transparência, o autoritarismo, as imposições, a ausência de quaisquer formas de diálogo, negociação e respeito, ligavam o momento vivenciado pelo Serviço Social na previdência a aquilo que viveu Frei Tito<sup>164</sup> nos porões da ditadura. Ao ser torturado por um dos seus algozes, o então agente de repressão da Ditadura Militar, delegado Sérgio Paranhos Fleury, do Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), Tito ouvia, durante as sessões de tortura, algo que, para os assistentes sociais no INSS, fez muito sentido à época: *“Se sobreviver, ficará quebrado por dentro pelo resto de sua vida. Este será o preço de sua valentia”*<sup>165</sup>. Ao dizer que não o “mataria” (extinguir), mas sim “o quebraria por dentro”, o governo Cardoso e a gestão do INSS sinalizavam nitidamente que não precisariam de uma lei para “desconstruir”, para “desestruturar” o Serviço Social na previdência. Fariam isso sem alarde, internamente, com medidas gerencialistas e que, na prática, tenderiam a acabar com a oferta desse serviço.

Ficava evidente que o Serviço Social na previdência era algo indesejado, o que, não necessariamente se refletia sobre os profissionais que atuavam nele, como defende Moreira (2005, p. 148), ao afirmar que “Existe o interesse no trabalho do assistente social e não na participação do Serviço Social nesse processo”. Os registros institucionais são bastante claros em relação a isso. Não havia nenhuma orientação ou movimentação por parte da gestão do INSS, até aquele momento, de pôr esses profissionais à disposição de outros órgãos do poder executivo federal, ou de cedê-los para outros níveis de governo. Não se ouvia absolutamente nada em contrário acerca da presença dos profissionais que trabalhavam nesse serviço no instituto. Ao contrário, os discursos institucionais demonstravam que a gestão queria os assistentes sociais, mas não queria o Serviço Social, como mencionado por Moreira (2005). Ou seja, o que se queria era a força de trabalho especializada

---

<sup>164</sup> Frei Tito de Alencar Lima (1945-1974) foi um jovem frade dominicano, nascido em Fortaleza-CE e que se mudou para São Paulo, já como religioso, para cursar filosofia na USP. Por ter participado do 30º Congresso da União Nacional dos Estudantes (UNE), em 12 de outubro de 1968, foi preso uma primeira vez e fichado por agentes da ditadura. Foi preso uma segunda vez, no dia 04 de novembro daquele mesmo ano, acusado (sem provas) de ter ligações com a Ação Libertadora Nacional (ALN), organização de resistência armada contra a ditadura militar, dirigida por Carlos Marighela. Foi submetido a diversas formas de tortura durante mais de um ano, sendo liberado e traumatizado com os horrores da tortura, mesmo tendo se submetido a tratamento psiquiátrico, Frei Tito cometeu suicídio, enforcando-se em 10 de agosto de 1974, aos 28 anos.

<sup>165</sup> Trecho extraído do livro “Tito”,

desses profissionais, seu trato com os segurados, sua expertise na resolução de problemas junto à população, alocando-os nas mais diversas atividades e setores da instituição, desde o atendimento a demandas administrativas (habilitação de benefícios, análise e concessão de processos/benefícios, demandas de pesquisa externa, gestão de pequenas agências, chefias de benefícios, de seções etc.) até a atuação em setores e programas institucionais, a exemplo da gerência de recursos humanos, do Programa de Educação Previdenciária (PEP), do serviço de Reabilitação Profissional etc. Nessas atividades e espaços ocupacionais, para a gestão do INSS, é que, de fato, os assistentes sociais poderiam dar a sua "contribuição" e ser "melhor aproveitados". O Serviço Social na previdência, da forma como vinha sendo constituído, dos anos 1990 em diante, realmente, não convinha a uma gestão de "seguro social", nitidamente contrarreformista e pró-mercado, manter no INSS.

Outro registro importante e que comprova o interesse estratégico da gestão da previdência social no Brasil em fragilizar o Serviço Social na previdência foi apontado por Silva (1999b) que, na ocasião, através de mensagem institucional, encaminhada a todos os assistentes sociais do Serviço Social no INSS<sup>166</sup>, buscou atualizar a categoria profissional acerca do processo de mobilização, negociação e busca da reversão do desmonte do Serviço Social. Em um dos trechos dessa comunicação estavam contidos os planos institucionais e os possíveis impactos futuros que esses poderiam trazer para o Serviço Social.

Pelo conjunto de informações que conseguimos reunir, o Governo, através do MPAS, demonstra **pretensão** de manter o Serviço Social **como atividade**, no interior do INSS. Os principais indicadores desta pretensão são as respostas dadas aos que tiveram audiências com o ministro **Waldeck Ornelas** (senador Teotônio Vilela, prefeito de Contagem, vários superintendentes do INSS e outros), a mudança de postura do Coordenador Geral da proposta de estrutura, **Germínio Zargado**, que passou a aceitar a inclusão das competências do Serviço Social na proposta de Regimento Interno que está sendo elaborada, e, sobretudo, a inclusão do **Serviço Social** como **atividade auxiliar do Seguro Social** – por determinação superior, **no Decreto** que está na Casa Civil para ser publicado, e regulamentará a Previdência Social, em substituição aos Decretos 2170 E2E 2173, ambos de 1997. É claro que esta situação expressa um avanço na posição do Governo, devido as pressões. Entretanto, não é uma boa situação. Pelo contrário, **não é o fim, mas, poderá ser o começo do fim**. Afinal, uma **atividade auxiliar**, é considerado algo de pouquíssima

---

<sup>166</sup> Essas mensagens com análise da conjuntura eram instrumento de mobilização e formação política utilizadas pela Divisão de Serviço Social durante todo o período em que foi chefiada pela assistente social Lucia Lopes, entre dezembro de 1995 a junho de 1999.

importância numa instituição como o INSS. Além disso, **como atividade** o Serviço Social, provavelmente, perderá:

- A estrutura hierárquica que possui como **Serviço** (Divisão, Seções/Setores e Unidades Executivas) ou seja, não comporá a estrutura organizacional do INSS;

- Os planos internos constantes do Orçamento do INSS para a sua manutenção (recursos para **supervisões**, convocações de servidores e manutenção das ações – recurso assistencial);

- Comando técnico específico da área, hoje implementado pela Divisão, Seções e Setores de Serviço Social;

Tudo isso tornará o serviço social uma **atividade** profundamente **vulnerável** aos mandos e desmandos institucionais (SILVA, 1999b, p. 2, grifo da autora).

Assim, o Serviço Social na previdência passou mais de 4 anos no limbo institucional, tendo o reconhecimento de suas ações apenas por parte dos poucos profissionais que resistiam ao seu desmonte interno e mantinham, como podiam, parte de suas ações, bem como da população usuária, para a qual o Serviço Social continuou a trabalhar. Embora os impactos desses longos e difíceis anos, para o Serviço Social, tenham sido bastante deletérios, os formuladores de sua extinção não conseguiram quebrá-lo por dentro em definitivo. A resistência só foi possível porque, tanto esse serviço quanto os profissionais que o davam materialidade, não se afastaram da direção social hegemônica constituída a partir da Matriz, permanecendo ao lado das forças sociais progressistas da sociedade, na defesa da previdência pública e dos direitos da classe trabalhadora. Essa defesa, evidentemente, conquistava o reconhecimento do público usuário, pelos posicionamentos firmes adotados pelos assistentes sociais no INSS, haja vista que, conforme salienta Karsh (2011, p. 84), “para o cliente, tem maior prestígio profissional o assistente social que desafia a ordem administrativa e lhe proporciona uma solução socialmente mais conveniente”.

Com a extinção da DSS e a automática exoneração de sua chefia, provocadas pelo Decreto nº 3.081/99, houve, paralelamente ao processo de mobilização e resistência para reverter esse ato normativo, a preocupação da equipe da Divisão em preservar a memória documental e histórica do Serviço Social na previdência, desde sua criação, já que não sabiam qual destino se daria aos seus arquivos. Diante do fato consumado, foi negociado com a Diretoria de Benefícios um cargo comissionado que seria assumido por uma assistente social para coordenar a organização do acervo documental a ser entregue ao arquivo geral do INSS. Assim, a equipe reuniu todo o seu acervo, catalogando-o e dispondo em um total de 61

pastas, acompanhadas de um caderno com a listagem completa de todo o conteúdo delas. O Acervo do Serviço Social<sup>167</sup> foi protocolado oficialmente, por meio do Memorando nº 01.700.02/73/99, de 15 de dezembro de 1999, junto à então Divisão de Sistematização e Difusão de Normas de Benefícios, vinculada à Diretoria de Benefícios, na data posterior à do memorando. O protocolo dessa entrega foi feito pela assistente social *Maria José Freitas*<sup>168</sup> que, após a extinção da DSS, disponibilizou-se a ir de Belo Horizonte até Brasília para cumprir a tarefa e com o compromisso de catalogar todos os itens do acervo do Serviço Social para, em seguida, entregá-lo aos setores competentes.

Às dificuldades institucionais, com a perda da centralidade técnica, com a extinção da DSS e das funções de chefia nos estados, também se somou a progressiva perda do quadro de pessoal sem a devida reposição, conforme demonstra o Quadro 8.

Quadro 8 – Número de UESS* e assistentes sociais no INSS – março/1998		
(continua)		
REGIONAL	Nº UNIDADES	Nº ASSISTENTES SOCIAIS
AL	06	20
AM	03	06
BA	08	13
CE	13	26
MS	02	04
ES	06	14
GO	07	17
MA	06	11
MT	03	02
MG	17	33
PA	07	14
PB	06	17
PR	14	17
PE	15	27
PI	06	07
RJ	29	118

<sup>167</sup> O referido Acervo foi encontrado nos arquivos pessoais mantidos pela assistente social Maria Lucia Lopes da Silva, ex-chefe da DSS. Durante o desenvolvimento dessa pesquisa procurou-se por informações junto ao INSS. Contudo, eles não foram encontrados. Ainda há dúvidas se eles foram destinados a um arquivo documental central do instituto ou se foram destruídos por ocasião do incêndio ocorrido no prédio da direção central do INSS em dezembro de 2005. Conforme informou a ex-chefe, foram preparadas três cópias dos documentos: a original foi entregue ao INSS, uma cópia foi encaminhada à seção de Serviço Social de Minas Gerais e a outra ficou em posse da ex-chefe. Somente parte desse acervo que não foi extraviado pôde ser acessada durante a pesquisa. Até a conclusão desse trabalho não se obteve resposta definitiva do INSS sobre a localização do acervo entregue.

<sup>168</sup> A referida assistente social, conforme destaca Silva (1999, p. 19), foi “Chefe da Seção de Serviço Social de Minas Gerais no período de fevereiro de 1984 a junho de 1999, designada pela Portaria nº 1, do Diretor de Benefícios, para coordenar nacionalmente, as ações do Serviço Social a partir de 03/08/99”.

Quadro 8 – Número de UESS* e assistentes sociais no INSS – março/1998			(conclusão)
RN	05		12
RS	14		25
SC	11		18
SP	54		123
SE	03		11
DF	01		04
AC	01		01
AP	01		02
RO	03		07
RR	01		02
TO	00		00
DSS	00		02
<b>BRASIL</b>	<b>242</b>		<b>556</b>
Fonte: DSS/Plano de Ação da Divisão de Serviço Social 1998 (BRASIL, 1998d).			
* Unidades Executivas de Serviço Social, sendo, atualmente, as Agências do INSS onde o Serviço Social está presente.			

A ausência de pessoal foi, realmente, um dos grandes problemas do Serviço Social na previdência naquele momento. Sem a reposição dos quadros profissionais, aliado à corrida para a aposentadoria, provocada pela contrarreforma da previdência do governo Cardoso, a possibilidade de implementação da Matriz ficava cada vez mais distante e comprometida. Ao final de dezembro de 1998, por exemplo, o número total de assistentes sociais no Serviço Social, que era, no começo do ano, de 556 profissionais, caiu para 493, o que correspondeu a uma queda de 15,3% em relação a dezembro do ano anterior (1997), segundo dados do Relatório de Gestão do Serviço Social (BRASIL, 1998, p. 12).

Aliado a isso, houve significativa limitação do trabalho dos assistentes sociais no Serviço Social, colocando barreiras na utilização do parecer social<sup>169</sup> para fins de reconhecimento de direitos dos usuários no INSS, bem como uma flagrante redução – e, em alguns casos, do fim de repasse do orçamento – dos recursos destinados ao financiamento dos recursos assistenciais concedidos pelo Serviço Social na previdência. Some-se ainda a esses fatores o fato de que o Serviço Social passou a ser esvaziado, fundamentalmente, com o redirecionamento institucional – e, muitas vezes, por interesse pessoal – dos assistentes sociais da previdência para o

<sup>169</sup> O parecer social do Serviço Social na previdência passou a ser desconsiderado para fins de comprovação da *dependência econômica* (pais e irmãos) e *união estável* (companheiros), no momento da concessão da pensão por morte, através do Decreto nº 3.668, de 21 de novembro de 2000, contrariando o que era definido antes pela Ordem de Serviço nº 506/INSS, de 27 de julho de 1995 e Decreto Presidencial nº 2.172, de 05 de março de 1997. Essa medida contribuiu para reduzir o acesso às pensões a muitos usuários que não dispunham de documentações suficientes para comprovar a sua condição de dependência econômica e/ou de união estável.

Programa de Educação Previdenciária (PEP)<sup>170</sup>. Dentro do INSS o PEP era visto como “a menina dos olhos”, sendo um programa diretamente vinculado ao gabinete do Ministro Waldeck Ornelas<sup>171</sup> – o último dos *cavaleiros do apocalipse contrarreformista* do governo Cardoso – e dotado de infraestrutura e orçamento próprios. É interessante identificar a análise crítica feita por Moreira (2005) acerca do PEP e sua relação com os assistentes sociais e com o Serviço Social na previdência. Para a referida autora,

O programa reveste-se de um novo discurso, adotando inclusive linguagem utilizada na história recente do Serviço Social como socialização das informações, fortalecer o coletivo, mas não é identificado institucionalmente com o Serviço Social. O assistente social, que tem importante atuação no PEP, não se apresenta enquanto sujeito coletivo, não consegue introduzir instrumentos que traduzam efetivamente o que defendem na intenção de ruptura proposta pela Matriz. No material de divulgação utilizado, por exemplo, não aparece qualquer discussão sobre a construção da política previdenciária como fruto da luta dos trabalhadores. A visão prioritária é de seguro e não de política social. As informações priorizam a suporta neutralidade técnica, com a engenhosidade de utilizar linguagem avançada (MOREIRA, 2005, p. 143).

Na contramão de toda a estrutura e incentivos oferecidos ao PEP estava a tendência regressiva de desvalorização e desmonte do Serviço Social na previdência, o que também não foi deixado ao largo por parte dos protestos e questionamentos de parte da categoria profissional dos assistentes sociais no INSS.

---

<sup>170</sup> O PEP, inicialmente, foi criado com a designação de Programa de Estabilidade Social (PES), por meio da Portaria nº 1.671/MPAS, de 15 de fevereiro de 2000. Baseava-se na perspectiva arrecadatória. Dessa forma, o Programa desconsiderava completamente um fator determinante para que a classe trabalhadora brasileira não mantivesse relação com a previdência social: a sua *falta de capacidade financeira de honrar com pagamentos mensais*, diante da ausência de vínculos formais de assalariamento da sua força de trabalho (desemprego estrutural), ou ainda, de vínculos precarizados e de seus baixos salários. Assim, sem salário permanente e/ou suficiente, e com dificuldades de garantir a própria reprodução material, o simples acesso à informação não seria suficiente para possibilitar a esses trabalhadores, imersos em relações precárias de trabalho, uma contribuição regular para a previdência social. É antes a ausência de dinheiro, de renda, e não a desinformação, o principal impeditivo para que os trabalhadores possam contribuir para a previdência social. Nesse aspecto, a avaliação que se tem desse programa é que ele surge como uma alternativa ao Serviço Social na previdência, visando a “substituí-lo”, atuando no campo da simples informação e orientação aos cidadãos, porém em uma linha de ação profissional que evoca o desejo de “neutralidade”, com caráter acrítico e sem compromisso programático algum com a viabilização de direitos, a opção de classe e de defesa da previdência social pública.

<sup>171</sup> O *cavaleiro* Waldeck Ornelas foi indicado por seu padrinho político, o senador baiano Antônio Carlos Magalhães (1927-2007), para o comando da previdência social brasileira, ocupando a vaga deixada após a saída de Reinhold Stephanes do MPAS, em 1998. Ornelas permaneceu na função de ministro da previdência e assistência social até 2001, após o rompimento político entre ACM e o governo Cardoso. Sua gestão à frente da previdência social foi responsável por acelerar o desmonte do Serviço Social, em continuidade ao trabalho do seu antecessor. O incentivo ao PEP, a retirada do Serviço Social do organograma institucional, bem como, a extinção da DSS e das representações técnicas do Serviço Social nos estados ocorreram sob a batuta contrarreformista de Ornelas.

Conforme registrado por Behring (2003), em um dos seus achados acerca desse período, a autora analisa os impactos para o Serviço Social na previdência, fortemente influenciados pelas mudanças na lógica de proteção social dos trabalhadores brasileiros, introduzidas pela EC nº 20/98 e pela Lei nº 9.876/98, ambas responsáveis pela materialização do movimento de contrarreforma da previdência social do governo Cardoso. Assim, segundo a autora,

Esta nova dinâmica institucional/tecnocrática extinguiu projetos encaminhados anteriormente, a exemplo dos que eram conduzidos pelo Serviço Social, e criou novos, como o Programa de Estabilidade Social, mais uma vez de cunho fiscal, ou seja, com objetivo de atrair os trabalhadores autônomos, no sentido de ampliar a base contributiva da Previdência. Em reunião realizada em 17/12/2001<sup>172</sup>, pelo CFESS, os assistentes sociais do INSS, que desencadearam uma forte luta em torno da continuidade de programas que asseguravam a socialização de informações aos usuários da Previdência e desenvolviam trabalhos específicos voltados para os trabalhadores rurais, dentre outros, denunciaram que hoje se encontram à mercê da disposição das gerências para realizar um trabalho voltado para a cidadania. Mas a pressão é pela diminuição de custos, dentro de uma lógica fiscal, que tem uma repercussão institucional. O critério para aferir a eficiência não é o da cidadania (BEHRING, 2003, p. 259)

Esses fatores conjugados ainda contribuíram para um quase abandono da pesquisa social nos anos 1990, enquanto importante instrumento técnico operativo do qual os assistentes sociais na previdência lançavam mão para conhecer a realidade concreta dos sujeitos sociais que requeriam o atendimento do Serviço Social no INSS. Houve um expressivo número de produções teóricas sobre a previdência social nos anos 1990, analisando-a sob a perspectiva do direito dos trabalhadores e da seguridade social, avaliando as propostas para “reformá-la”, bem como; o trabalho dos assistentes sociais do Serviço Social na previdência e sua nova direção social. Parte dessas produções teóricas, inclusive, foram elaboradas pelos próprios assistentes sociais que atuavam no INSS, sendo materializadas a partir da “divulgação em congressos e seminários e publicação de artigos em periódicos e edição de livros” (CARTAXO; CABRAL, 2008, p. 159). Porém, não se

---

<sup>172</sup> Há um registro dessa reunião em Cartaxo e Cabral (2008, p. 166), no qual as autoras mencionam “a retomada do processo de re-construção do Serviço Social na Previdência”, com importante e decisivo apoio do CFESS, que esteve representado nessa reunião, pelas assistentes sociais Elaine Rossetti Behring (RJ) – na condição de presidente – e Maria Elizabeth Santana Borges (BA). O CFESS reafirmou o compromisso com a luta dos assistentes sociais na previdência, comprometendo-se a pôr em andamento as recentes deliberações que haviam sido aprovadas no XXX Encontro Nacional CFESS/CRESS, realizado entre os dias 02 a 05 de setembro de 2001, na cidade de Belo Horizonte (MG). Para maior conhecimento acerca dessas deliberações, consultar o Relatório do referido Encontro em CFESS (2001).

observou, na mesma proporção, a produção desses trabalhos com caráter *stricto sensu* (mestrado e doutorado), nos Programas de Pós-Graduação na Área de Serviço Social no país durante essa década. Prova disso é que, na pesquisa realizada por Silva, Carvalho, Rosa e Miotto (2005), revelou-se parte do que aqui se afirma. O levantamento feito pelas referidas autoras sobre a produção acadêmica do corpo docente nos 10 Programas de Pós-Graduação na Área de Serviço Social que existiam no país, entre 1998 e 2002, revelou que, dos 16 eixos temáticos catalogados por elas, o tema “Política Social: Previdência Social” ficou na *última colocação*, com apenas 04 (0,52%) trabalhos defendidos (IBIDEM, p. 93). Isso se repetiu em relação aos *projetos de pesquisa* no período, em que a previdência voltou a ficar em último lugar, com apenas 03 (0,41%) projetos em andamento (IBIDEM, p. 97), concluindo as autoras que “[...] essa temática necessita ser mais trabalhada nas pesquisas em Serviço Social” (IBIDEM, p. 112).

Em relação ao Serviço Social na previdência, a década de 1990 constituiu-se em um verdadeiro hiato, não sendo identificada produção acadêmica alguma, referente às pesquisas de nível *stricto sensu*, durante esse período, em comparação à década de 1980 e aos anos 2000, conforme demonstra o Quadro 9.

Apesar de não ter sido encontrada pesquisa alguma em nível *stricto sensu*, durante o levantamento realizado nessa tese e defendida nos anos 1990, tendo como seu objeto de pesquisa o Serviço Social na previdência social brasileira, isso não significa afirmar que não tenham sido produzidos e defendidos estudos dessa natureza naquela década. É possível que parte do acervo de pesquisa não tenha sido disponibilizado ao público por meio digital, algo que ocorreu com alguns exemplares da relação apresentada no Quadro 8. Assim, embora se reconheça que possa haver outras pesquisas acerca desse objeto e que não estejam relacionadas nesse Quadro, esse último se constitui, até o momento, no maior levantamento de pesquisas *stricto sensu* que se tem conhecimento até o momento.

Algumas hipóteses podem explicar esse fato: a diminuição progressiva do número de profissionais no INSS, em razão das aposentadorias e da ausência de concursos públicos; as dificuldades frequentes para obter liberação para realizar um nível de estudo que exigia maior dedicação para seu desenvolvimento; as tensões institucionais e a dilacerante precarização das relações de trabalho (reestruturação produtiva, desfinanciamento, privatizações, terceirização, PDV etc.), sendo constantemente ameaçados pelas contrarreformas em tramitação e instados a per-

Quadro 9 – Relação de dissertações, autores, Instituições de Ensino Superior e ano de defesa (1972-2016)				
	<b>Título</b>	<b>Autor(as)</b>	<b>IES</b>	<b>Ano</b>
1	A prática do serviço social de caso no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS): um estudo exploratório	BUGALHO, Leila Maria Vieira	PUCRJ	1977
2	O serviço social no contexto da previdência social	BITTENCOURT, Alice Telles de Moraes	PUCRJ	1980
3	A política de previdência social e o serviço social no INPS	QUEIROZ, Valdeziga Pereira	UFRJ	1984
4	O serviço social na previdência social: estrutura e conjuntura	ABDALLA, Regina Coeli da Cruz Medeiros	PUCRJ	1987
5	A instituição previdenciária e o serviço social: análise do discurso institucional do serviço social no INPS	ARAÚJO, Odília Sousa de.	UFRJ	1987
6	A reforma da previdência social brasileira e as redefinições no espaço sócio-ocupacional do serviço social	SILVA, Mércia Maria Alves da	UFPE	2003
7	O serviço social no INSS: uma trajetória de contribuição na efetivação dos direitos sociais	DIAS, Nereide Rodrigues	UNESP	2004
8	O serviço social do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS a partir da década de 90: uma análise da implantação da matriz teórico-metodológica	MOREIRA, Marinete Moreira	UERJ	2005
9	Serviço social na previdência: uma análise de sua inserção político-institucional na conjuntura brasileira no período 1960-2003	<u>COELHO, Jocelina Alves de Souza</u>	UFAL	2006
10	O trabalho profissional dos(as) assistentes sociais no INSS pós as contra-reformas da previdência social	BARBOSA, Thalyta Mabel Nobre	UFRN	2007
11	O serviço social na previdência social: a afirmação do seu espaço na materialização dos direitos	ROZENDO, Francisco Henrique da Costa	UFRN	2010
12	Instrumentalidade do serviço social na previdência social no Brasil contemporâneo	FERNANDES, Valmara Pordeus de Oliveira	UFRN	2010
13	Trabalho e serviço social: o trabalho do assistente social na previdência social brasileira no contexto da contra-reforma do Estado	ENNES, Lydimara Lamarca	UFJF	2012
14	Serviço social na previdência social: racionalização dos processos de trabalho na atualidade	PRADO, Fernanda Cristina de Oliveira	UEL	2014
15	Serviço social do INSS: expressões materiais da implementação de sua competência legal no período de junho de 2009 a junho de 2014	OLIVEIRA, Ana Paula Batista de	UNB	2015
16	O serviço social na previdência: alterações da normatização do benefício de prestação continuada e os impactos no exercício profissional	COSTA, Joyce Vieira da	UFRJ	2016
17	Serviço social e previdência social: análise do trabalho do assistente social do INSS no governo do partido dos trabalhadores – PT (2003 A 2016)	MOREIRA, Joana Idayanne Silveira	UECE	2016

Fonte: Banco de Teses CAPES; BDTD/IBICT e referencial bibliográfico de outras Dissertações que indicavam algumas dessas pesquisas.

manecer mobilizados, em luta para preservar os direitos conquistados. Também pode ser destacada aqui a dramática situação do ensino superior no país, com cortes draconianos no orçamento destinado às universidades públicas que, entre os anos de 1989 a 2002 – com destaque para os oito anos do governo Cardoso – sofreram perdas de 34% em relação ao PIB, de 44% se comparado às despesas correntes e de 37% no que se refere à arrecadação de impostos da União, conforme apontado por Amaral (2003, p. 187). Ainda assim, mesmo com todo um conjunto de situações adversas, conforme relembra Moreira (2005, p. 144),

houve resistência, houve a continuidade das ações mesmo com todo ataque vivenciado. Houve articulação possível, de sujeitos possíveis, num momento de dispersão da categoria numa conjuntura complexa, com o discurso da lógica do seguro prevalecendo.

A persistência de frações mais organizadas e críticas do Serviço Social na previdência, e que se constituíam na maioria dentro do INSS naquele momento, possibilitou o estabelecimento de articulações políticas e contatos com pessoas influentes, os quais foram decisivos para o processo de defesa e reorganização do Serviço Social, esfacelado durante o governo Cardoso. Ainda que todo o período desse governo tenha contribuído para o desmonte do Serviço Social, o último ano de sua gestão – por força das articulações internas ao instituto, debates e negociações com a gestão da previdência, bem como por pressões externas da sociedade civil e política – foi marcado pelo restabelecimento de parte das atribuições do Serviço Social, as quais haviam sido desestruturadas por uma série de portarias, decretos e medidas provisórias. Por meio da Portaria nº 2.721/MPAS, de 21 de fevereiro de 2002, além de estabelecer o retorno das competências e atribuições privativas dos assistentes sociais no INSS, o cargo desses profissionais também retornou ao quadro geral de funcionários do instituto, o que, para Cartaxo e Cabral (2008, p. 165), “significou, teoricamente, certa reversão nesse processo de desconstrução, que, na prática, constatamos persistir”. A referida portaria também determinava que, a partir de então, a vinculação institucional do Serviço Social seria com a Diretoria de Benefícios (DIRBEN), e não mais com a Diretoria do Seguro Social e sua Coordenação Geral de Serviços Previdenciários. Essa vinculação com a DIRBEN, à época, tratou de fortalecer as investidas da gestão contra os assistentes sociais, os

quais passaram a sofrer maior pressão institucional em relação ao desvio de função e assédio moral para atuar na análise e concessão de benefícios no INSS.

Em 13 de dezembro de 2002, quase um ano após a reunião realizada entre os assistentes sociais da previdência e representantes do CFESS – já tendo o resultado das eleições daquele ano, as quais deram a vitória presidencial ao petista Luiz Inácio Lula da Silva – houve, por mediação do CFESS, uma reunião com a assistente social Matilde Ribeiro, a qual integrava a equipe de transição indicada pelo futuro governo Lula, tendo como objetivo “expor a situação do Serviço social no INSS” (CARTAXO; CABRAL, 2008, p. 166). Nessa reunião começaram a ser estabelecidas as relações políticas em torno das pautas dos assistentes sociais da previdência com o novo governo que estava sendo montado.

Assim, a análise dos anos 1990 permite identificar o paradoxo dessa década, estabelecido entre o projeto profissional construído coletivamente pela categoria dos assistentes sociais para o Serviço Social na previdência e a difícil conjuntura imposta pelos imperativos do neoliberalismo no Estado brasileiro naquele momento. Embora combatido pelas várias manobras legais e institucionais adotadas pelos governos e gestões do INSS nesse período histórico, particularmente, durante o governo Cardoso, o Serviço Social reafirmou a perspectiva do direito e da cidadania, através de suas ações coletivas cotidianas em todas as regiões do país.

O programa de governo posto em prática nos anos 1990, com destaque para o início do Governo Cardoso, em 1995, a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), evidenciou uma verdadeira ofensiva contra o serviço público no país, com a lógica das privatizações, terceirizações, parcerias público-privadas etc. Todavia, os serviços públicos que possuíam uma nítida tendência contrária à orientação neoliberal, a exemplo do Serviço Social na previdência, passaram a ter uma maior incidência do desmonte estatal em curso. O produto dos anos 1990 revela que, contraditoriamente, o projeto profissional que desencadeou o ataque desses governos ao Serviço Social foi o mesmo que levou a importantes segmentos da sociedade brasileira a reconhecê-lo enquanto direito, identificando nesse serviço algo relevante e de interesse da classe trabalhadora. Essa articulação permanente e histórica com as forças sociais progressistas da sociedade brasileira foi o elemento central para a reversão de sua extinção e algo que passou a ser decisivo, doravante, em relação aos inúmeros ataques e desafios que o Serviço Social na previdência viria a enfrentar a partir de então.

### CAPÍTULO III

#### AVANÇOS E RETROCESSOS NOS GOVERNOS PETISTAS

Ao final dos anos 1990, com o agravamento da crise econômica e social, fruto do legado neoliberal, as populações dos países latino-americanos passaram, então, a questionar esse modelo político com maior intensidade, assim como os governos que o adotaram. Esses questionamentos também vieram acompanhados de uma crescente insatisfação popular com as políticas neoliberais, impostas pelas orientações do Consenso de Washington (1989), as quais sacrificaram milhões de trabalhadores, intensificando a exploração da força de trabalho, a reprodução das desigualdades e a extrema pobreza no continente, colocando em xeque, inclusive, a própria ideia de soberania nacional dos países na região. O receituário neoliberal contribuiu para que movimentos sociais variados e seus respectivos líderes, identificados com as pautas mais progressistas e combativos em relação a tais medidas, começassem a adquirir notória legitimidade e densidade política na região, tendo como resultado a imposição de importantes e simbólicas derrotas eleitorais em países onde, há décadas, as velhas oligarquias dominavam tanto a economia quanto a política, tendo como alguns exemplos dessas vitórias as eleições de Chaves (Venezuela), Kirchner (Argentina), Corrêa (Equador) e Morales (Bolívia) (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012).

No Brasil, a exemplo do que aconteceu nos demais países sul-americanos, venceu as eleições de outubro de 2002 um projeto político que, até aquele momento, era visto pela maioria dos segmentos mais progressistas da sociedade brasileira como uma "alternativa" ao desmonte do Estado brasileiro, uma anticooperação ao capital nacional e internacional. A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência da República, naquele momento, configurou-se "como um marco político na história do Brasil" (BRAZ, 2004, p. 49). Lula foi fundador do Partido dos Trabalhadores (PT) <sup>173</sup> e seu presidente, sendo uma liderança operária de

---

<sup>173</sup> O PT foi fundado em fevereiro de 1980. Sua criação foi um marco da organização política da classe trabalhadora brasileira e resultante da mobilização do proletariado urbano nacional, fundamentalmente, do sindicalismo de São Paulo, do chamado "ABC Paulista", fortemente organizado ao final dos anos 1970. Seu Estatuto, de 1980, defendia a construção de um "socialismo democrático" e a condução dos rumos políticos e sociais do país pelas mãos da classe trabalhadora

extremo prestígio entre o operariado nacional. Em suas análises acerca do significado político dessa eleição, Braz (2004) identifica que a vitória de Lula e do Partido dos Trabalhadores (PT) teve uma considerável importância para o momento histórico em que vivia a classe trabalhadora nacional e internacional, "fraturada em seu ser" e visivelmente colocada "numa postura defensiva frente à ofensividade do capital" (BRAZ, 2004, p. 51), principalmente diante dos danosos resultados causados por mais de uma década de políticas neoliberais no país.

Lula e o PT, derrotados em outras três eleições presidenciais consecutivas, garantiram a vitória eleitoral na quarta eleição, após mudarem não apenas o discurso, mas também todo um conjunto de táticas e estratégias eleitorais. De fato, conforme apontam alguns autores, a exemplo de Braz (2004), Netto (2004), Antunes (2011), Iasi (2012) e Arcary (2014), foi antes mesmo do processo eleitoral de 2002 que Lula e o PT passaram a dar claros sinais do giro programático que viriam a sofrer, a exemplo da moderação programática evidenciada no XII Encontro Nacional do PT, realizado um ano antes, em Olinda (PE). Nesse Encontro se consolidava a "nova estratégia"<sup>174</sup> (IASI, 2012) do partido, na qual se defendia a "liberação" partidária para que pudessem ser firmadas alianças pragmáticas com setores do "centro", incluindo a classe burguesa nacional, formando, assim, uma ampla coalizão de forças políticas que pudesse garantir a materialização da vitória de Lula nas urnas em 2002, como se identifica nas resoluções do encontro, a partir de suas "Diretrizes".

*A constituição de uma base eleitoral mais ampla ainda no primeiro turno dependerá de nossa capacidade de atrair nacionalmente todos os partidos (ou segmentos deles) capazes de defender um programa democrático-popular e de estabelecer alianças regionais sólidas para bater as forças de direita. Ao mesmo tempo, e junto com essa mobilização de partidos e segmentos de partidos, é fundamental realizar uma ampla mobilização social no país capaz de dar respaldo a um programa alternativo ao das forças que atualmente governam o Brasil. Isso exige flexibilidade, abandono de práticas sectárias e, sobretudo, vocação hegemônica. O Partido dos Trabalhadores tem de estar consciente de que o que está em jogo é a criação de um novo bloco de forças sociais e políticas capaz de ganhar as eleições, governar o país e iniciar um programa de reformas que mudará a face do Brasil e terá enorme repercussão internacional, particularmente na*

---

brasileira, sem a tutela nem a interferência dos padrões. Era, em síntese, um partido que surgia com uma perspectiva inconciliável com o sistema capitalista e com as elites nacionais e internacionais.

<sup>174</sup> Importante salientar que a "inflexão moderada" do PT, a qual alude Iasi (2012, p. 452), não nasce às vésperas da eleição de 2002, mas sim, a pelo menos uma década antes. Esse autor aponta ao menos três motivos para que isso viesse a acontecer: a derrota eleitoral para Fernando Collor, em 1989; a crise do bloco socialista, simbolizada pela derrubada do muro de Berlim nesse mesmo ano, e; o recuo dos movimentos populares e sindical.

*América Latina [...] O embate de 2002 deve ser pensado e planejado em uma tríplice perspectiva. Em primeiro lugar, temos de garantir a presença de nosso candidato no segundo turno, preferentemente em primeiro lugar. Em segundo lugar, é necessário agrupar no segundo turno todas as forças do campo democrático-popular e todos aqueles que se opõem, ainda que por distintas razões, ao projeto neoliberal que assola o país nos últimos oito anos. Para que tal objetivo seja alcançado, há que se observar, desde o primeiro turno, uma política de fustigar as forças de direita, que não se perca em enfrentamentos secundários com setores dos quais possamos vir a necessitar no segundo turno. Em terceiro lugar, e vencidos esses dois desafios fundamentais dos primeiro e segundo turnos, será necessário construir uma ampla base social e política que permita executar o programa de transformações defendido nas eleições. Trata-se de garantir, junto com a governabilidade, o cumprimento do programa. Não podemos permitir a repetição da degringolada do governo De la Rúa, nem a desestabilização de um governo de esquerda, que inviabilize a realização da vontade popular. Os objetivos programáticos só podem cumprir-se com intensa mobilização social (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2001, p. 14, grifo nosso).*

O próprio candidato à vice-presidência, José de Alencar Gomes da Silva (1931-2011), um dos mais ricos industriais do país e legítimo representante da classe burguesa nacional, foi o grande fiador da aliança entre capital e trabalho, sendo responsável por dar ares de “credibilidade” (para o capital) a um governo que teria como mandatário um ex-metalúrgico e ex-sindicalista. Outra demonstração dessa “nova” estratégia eleitoral adotada pelo PT foi a fatídica "*Carta ao Povo Brasileiro*", assinada por Lula em junho de 2002, às vésperas da eleição, demonstrando um nítido aceno ao grande capital e ao mercado financeiro – inquietos pelas incertezas geradas a partir da rápida ascensão do petista nas pesquisas de opinião – e na qual se garantia que todos os contratos firmados anteriormente seriam honrados. Ou seja, não haveria uma mudança abrupta da política macroeconômica adotada por seu antecessor. Registra-se ainda que o tom mais conciliador e ameno assumido por Lula em suas falas, durante a campanha, como que se despisse das pautas históricas do partido – incluindo aquelas de inspiração mais socialista – que estavam presentes nos antigos programas petistas, viesse a se transformar em um produto de marketing mais palatável aos donos do capital parasitário-financeiro, surgindo, assim, a expressão caricaturesca "Lulinha paz e amor", como relembra Netto (2004, p. 9). Sobre a vitória eleitoral do PT e de Lula em outubro de 2002, a análise de Antunes (2011) revela a tragédia para o campo da esquerda que significou esse momento no Brasil. Segundo esse autor,

Deu-se, então, uma processualidade contraditória: a vitória da esquerda no Brasil ocorreu quando ela estava mais fragilizada, menos respaldada e ancorada nos seus polos centrais, que lhe davam capilaridade (classe

operária industrial, assalariados médios e trabalhadores rurais), e quando o *transformismo* (como nos ensina Gramsci) já havia convertido o PT em um *partido da ordem* (conforme diz Marx). Quando Lula venceu as eleições, ao contrário da potência criadora das lutas sociais dos anos 1980, o cenário era de completa mutação, ao menos no único ponto verdadeiramente forte do PT em sua origem, que era dada pela sua vinculação real às lutas populares. A eleição em 2002 foi, por isso, uma *vitória política tardia*. Nem o PT, nem Lula nem o país eram mais os mesmos. O Brasil estava desertificado, enquanto o PT havia se desvertebrado. E Lula havia se convertido em mais um instrumento da velha conciliação brasileira. Uma das mais destacadas lideranças operárias desse ciclo do *novo sindicalismo* havia sido metamorfoseada em um novo instrumento das classes dominantes (ANTUNES, 2011, pp. 243-244, grifo do autor).

Definitivamente, se não se estava diante da continuidade *stricto sensu* do programa político-econômico levado a cabo dos oito anos do governo Cardoso, tampouco se tinha, naquele momento, um governo que apontasse para uma alternativa de superação dos graves e estruturais problemas que jaziam no país ao longo de décadas e, menos ainda, do próprio sistema político-econômico que os geravam. Nesse aspecto, sobre as possibilidades concretas de transformação social do governo petista, como já avaliava Netto (2004, p. 19, grifo do autor), seria necessário “*perder as ilusões*”<sup>175</sup>. Essa perda de ilusões em relação ao governo petista também estava expressa nos contraditórios movimentos, que ele realizava desde o seu início. Entre o que defendia em suas diretrizes de dezembro de 2001, contidas nas resoluções do XII Encontro Nacional do PT – na suposta defesa do desenvolvimento econômico nacional e da superação da dependência do Brasil em relação aos países capitalistas centrais – e o que negociavam com Washington, havia um profundo antagonismo entre discurso e prática. É o que registra Tristão (2011), ao lembrar das “cartas” trocadas entre o então Ministro da Fazenda do governo Lula, Antonio Palocci, e o FMI, nas quais, por duas vezes, ainda no primeiro semestre de 2003, observava-se a real direção social que passava a tomar o governo Lula. O conteúdo dessas cartas não deixava dúvidas. Elas “anunciavam a

---

<sup>175</sup> A ácida crítica feita por Netto (2004) ao início do governo petista só pode ser compreendida dentro do tempo histórico em que ela se situa. O governo Lula, naquele momento, mantinha programaticamente grande parte da política macroeconômica do governo Cardoso, a exemplo do superávit primário, do câmbio flutuante, da manutenção da DRU, do pagamento de juros e da amortização da dívida pública, além do grande golpe praticado contra os servidores públicos federais, com a aprovação de sua proposta contrarreformista da previdência social, contida na EC nº 40/2003, soando como uma traição a um seguimento da sociedade que, até então, tinha lhe dado amplo apoio nas urnas. Esse, de fato, teria sido o pior momento do governo Lula, o qual, objetivamente, como analisado por Braz (2004, p. 55), atuou como “executor das políticas de ajuste neoliberal, pois, as operou sem escrúpulos, subordinando-se, docilmente, aos seus comandos”. Certa melhoria de sua agenda política, especialmente na área social, só veio a ocorrer posteriormente, todavia, mantendo-se a política de conciliação de classes.

continuidade do neoliberalismo de FHC como o verdadeiro programa de governo do PT” (TRISTÃO, 2011, p. 111) e o seu “giro à direita” (BRAZ, 2004, p. 52).

O cenário desolador deixado pelo primeiro ano de gestão do governo Lula é, possivelmente, um importante indicador para a avaliação e reafirmação das críticas feitas por alguns autores acerca do giro à direita e da preservação dos fundamentos neoliberais adotados pelo governo brasileiro. É o que apresenta Braz (2004, pp. 53-54). Segundo o autor, houve um nítido desmonte das políticas estatais em favor dos interesses do capital, fundamentalmente, em sua versão financista. Isso levou a uma subtração de cerca de 35% do PIB nacional para pagamento de encargos, juros e amortização da dívida pública, restando míseros 3% para investimentos diretos. As diversas políticas sociais mantidas pelo Estado brasileiro, foram drasticamente afetadas pelo desfinanciamento, tendo irrisórios investimentos em algumas áreas e a completa paralisação de outras. O arrocho draconiano do orçamento das políticas sociais, assim como do valor do salário-mínimo, naquele momento, deveram-se aos compromissos assumidos pelo governo com a meta do superávit primário em 4,25% e da manutenção do câmbio flutuante. O desemprego no Brasil beirava os 20%, uma das maiores e mais difícil herança deixada pelo governo anterior. As medidas legislativas adotadas pelo Poder Executivo durante os primeiros anos do governo Lula também seguiram o curso normal dos governos serventuários da ordem burguesa, favorecendo os mais profundos interesses do capital, conforme relembra Tristão (2011, pp. 117-118, grifo nosso),

Vale lembrar que muitas das reformas estruturais que o governo FHC não conseguiu promover foram inviabilizadas pela oposição no Congresso, por parte do PT. Esse mesmo partido, que após eleger o presidente Lula, passou a seguir à risca as recomendações do FMI, aprovando a reforma da Previdência para os servidores públicos ainda em 2003, por meio da Emenda Constitucional n. 41, cujo resultado estrutural foi um favorecimento à criação de Fundos de Pensão, um dos principais sujeitos da acumulação de capital no período atual. Além disso, a autonomia operacional do Banco Central, como declararam Palocci e **[Henrique] Meirelles [presidente do Banco Central no governo Lula]** ao FMI, foi aprovada ainda no primeiro semestre do governo Lula, por meio da Emenda Constitucional n. 40. Ressaltamos também a Lei de Falências (Lei n. 11.101/2005) aprovada em seu governo, a qual remete ao final da fila dos credores, dívidas trabalhistas superiores a 150 salários mínimos (Art. 83), substituindo regras que garantiam prioridade aos trabalhadores, mas em contrapartida, com a nova lei os bancos têm preferência sobre o fisco. Podemos citar ainda a regulamentação das parcerias público-privadas, por meio da Lei n. 11.079, de dezembro de 2004.

No entanto, nos anos que se seguiram a essas contrarreformas iniciais, houve certa reversão da direção social mais ortodoxa e liberal do governo Lula, principalmente no que se refere ao histórico de crescimento econômico – apesar de suas oscilações<sup>176</sup> – e de investimentos em políticas sociais e salariais no país. É o que concluiu Gonçalves (2012), em um estudo que analisou a redução das desigualdades sociais em 12 países da América Latina, incluindo o Brasil. Para esse autor, há pelo menos três argumentos que explicam como se deu a redução das desigualdades sociais nos países pesquisados: primeiro, a *garantia da governabilidade e estabilidade política* que, no caso do Brasil, foi conquistada junto ao Congresso Nacional, com a formação de maiorias de apoio ao governo; segundo, a *expansão do gasto público no financiamento de políticas sociais e combate à pobreza*, tendo uma maior distribuição de renda e, por fim, a *redução da vulnerabilidade externa conjuntural*, com indicadores positivos da economia mundial entre os anos de 2003 e 2008 (GONÇALVES, 2012, pp. 24-26). Particularmente, em relação à expansão do gasto social, o governo Lula criou, por meio da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003 e posteriormente aprovada e sancionada pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, o Programa Bolsa Família. Tratava-se de uma unificação de alguns programas sociais de caráter focalista e residual, criados nos últimos dois anos do governo Cardoso, a exemplo do *Bolsa Escola* (Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001), do *Bolsa Alimentação* (Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001) e do *Programa Auxílio-Gás* (Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002). O Bolsa Família, dessa forma, surgiu como um programa social de transferência condicionada<sup>177</sup> de renda aos mais pobres no país. Constituíam-se também em uma estratégia do Programa Nacional de

---

<sup>176</sup> Ao analisar a dinâmica desse crescimento econômico, entre os anos 2000 e 2012, fundamentalmente, durante os governos petistas, Boschetti (2013) verifica que é fantasiosa a defesa de alguns autores mais alinhados a esses governos de que tenha havido um crescimento estável e sustentável da economia, com base no PIB nacional. Para essa autora, “Uma análise detalhada dos dados sobre a evolução do PIB e PIB per capita, contudo, nos mostra que, não só o crescimento é instável, como está em rota decrescente. Ou seja, o que se verifica não é um crescimento regular, estável e capaz de sustentar um novo padrão de acumulação e desenvolvimento” (BOSCHETTI, 2013, pp. 360-361).

<sup>177</sup> As condicionalidades do programa estavam essencialmente vinculadas à condição de renda dos seus beneficiários, a qual se classificava em “pobres” (renda mensal per capita entre R\$ 60,00 e R\$ 120,00) e “extremamente pobres” (renda mensal per capita inferior a R\$ 60,00). Essas rendas possuíam como referência o valor do salário-mínimo referente ao ano de 2003, que à época correspondia a R\$ 240,00. As condicionalidades também estariam vinculadas a obrigações nas áreas de educação – matrícula e frequência escolar das crianças e adolescentes – e à saúde – obrigação de manter a vacinação das crianças em dia, bem como, o acompanhamento pré-natal das gestantes.

Acesso à Alimentação, criado pelo governo Lula ainda no primeiro semestre de 2003, que passou a ser popularmente conhecido como Programa Fome Zero.

Apesar de ter ampliado o gasto social de 19% para 22% do PIB, conforme observa Pochmann (2010, p. 41), com parte desse aumento baseado na criação do Programa Bolsa Família, alcançando, assim, cerca de 12 milhões de famílias no país até 2009, como relembram Pereira e Stain (2010), tendo forte e positivo impacto entre a população que compunha os 20% mais pobres do país, esse gasto social representou, em termos percentuais, um valor muito diminuto da composição global do orçamento da União. O levantamento feito por Pereira e Stain (2010) evidencia que entre os principais programas de transferência de renda, encontrados nos países latino-americanos, no que se refere ao PIB desses países, “o maior investimento não alcança a 1 %, que é o caso de Equador (0,84%), seguido do Brasil, com 0,41%, México (0,43%) e Uruguai (0,40%)” (PEREIRA; STAIN, 2010, pp. 121-122). Ainda segundo as autoras, tais programas de transferência de renda, a exemplo do Bolsa Família no Brasil, apesar de chegarem aos mais pobres, tendo repercussão positiva na reprodução material dessas famílias, na verdade, seguiam as orientações macroeconômicas dos organismos financeiros internacionais, principalmente do Banco Mundial. Encontravam-se nessas orientações uma forte tendência neoliberal de ajuste fiscal e redução do gasto público, na qual se propunha a superação da “universalização” das políticas sociais – considerada por esses organismos como “ingovernável” – por políticas focalistas e seletivas que racionalizassem os poucos recursos públicos investidos nessas áreas. Além disso, naturalizava-se a pobreza como “algo dado”, retirando-se a responsabilidade da proteção social por parte do Estado e atirando-a à sociedade, à família e ao mercado, apelando-se ainda para a “caridade”, benevolência e práticas filantrópicas dos mais afortunados em relação aos mais pobres (PEREIRA; STAIN, 2010), em uma relação que não era mais de direito, mas, sim, de favor.

Outro dado relevante a ser analisado durante o governo Lula diz respeito ao crescimento do trabalho assalariado formal e à conseqüente redução do desemprego no Brasil, em que pese esse ter sido, como lembra Demier (2017, p. 87, grifo nosso), um “*emprego formal não qualificado* (precário, com alta rotatividade e baixos salários [...])”. O que foi acompanhado por uma relativa melhoria do salário-mínimo, conforme demonstrado por Pochmann (2010), que faz uma estimativa de que, somente entre os anos 2008 e 2010, o governo Lula tenha gerado cerca de 7,5

milhões de empregos no país, algo quase dez vezes maior do que foi gerado durante todo o período do governo Cardoso (1995-2002), responsável pela “medíocre expansão de somente 796,9 mil novos empregos” (POCHMANN, 2010, p. 43). Esse desempenho na economia nacional foi, de fato, espantoso, levando-se em consideração que o mundo capitalista passava por uma profunda crise, cujo epicentro se deu no coração do sistema capitalista mundial, ou seja, nos EUA. No Brasil, inicialmente, seus efeitos iniciais não foram tão perceptíveis, levando o então presidente da República a minimizar os seus danos e classificar a crise no país como uma “marolinha”. Identificou-se, no Brasil, durante o período, uma queda no índice de desemprego, o qual saiu de cerca de 20%, conforme já sinalizado, para aproximadamente 5% da População Economicamente Ativa (PEA) do Brasil. Embora os números do emprego, da taxa de ocupação e dos demais dados sobre o trabalho assalariado formal no Brasil durante esse período pareçam animadores, particularmente em relação às análises entusiasmadas feitas por Pochmann (2010), que defende a existência de um “novo ciclo social-desenvolvimentista” no Brasil, inaugurado pelos governos petistas, também aqui se deve analisar com certa desconfiança algumas afirmações e contradições. É o que faz Silva (2012) em suas análises sobre o mesmo período, ao identificar que, curiosamente, a melhor taxa de desocupação, correspondente à série histórica elaborada pelo IBGE entre 1992 e 2009, deu-se justamente no primeiro ano do governo Cardoso, em 1995, enquanto a pior taxa foi registrada durante o primeiro ano do governo Lula, em 2003. A referida autora, ao aprofundar o tema, lança mão do seguinte questionamento, ao tempo em que também responde à questão de forma assertiva:

É fácil para os representantes do governo Lula da Silva argumentarem que essa situação decorreu das sequelas do governo anterior. Mas, contra esse argumento, há outro muito forte: se esse resultado de 2003 deveu-se às sequelas do governo anterior, por que, então, cinco anos depois, em 2008, o menor percentual obtido na taxa de desocupação, 7,3% (IBGE, 2010, p. 269), ainda foi superior ao alcançado em 1995, ou seja, 6,1% (IBGE, 2010, p. 86)? [...] Em nossa opinião, isso mostra que as diretrizes adotadas por ambos os governos, na macroeconomia e em relação a aspectos estruturais relacionados ao trabalho e aos direitos dele derivados, não rompem com os problemas estruturais do país. Assim, ainda que a redução da taxa de desocupação na última década, no governo Lula, possa ser lida como um investimento numa contratendência ao que vinha ocorrendo, este teria sido pouco eficaz (SILVA, 2012, pp. 324-325).

O governo Lula seguiu apresentando bons números em alguns indicadores sociais a exemplo do combate à fome, do aumento das exportações – centralmente baseado em *commodities*, produtos de baixíssimo valor agregado – nos investimentos em obras públicas – abusando das Parcerias Público-Privadas (PPP) – na expansão de vagas na educação superior – expandindo-as nas universidades públicas e institutos federais, mas também, por meio do financiamento de cursos nas universidades e faculdades privadas, agradando os empresários do setor – na geração de empregos, na política externa entre outros. O saldo do resultado alcançado por seus dois mandatos, principalmente no segundo – apesar dos escândalos que vieram à tona em 2005, com o chamado “mensalão do PT”<sup>178</sup> – contribuiu para que Lula tivesse uma alta popularidade e, dessa forma, pudesse fazer a sua sucessora. Contudo, também é importante sinalizar os prejuízos ideopolíticos que a experiência de Lula na presidência da República trouxe para os setores progressistas, fundamentalmente para a esquerda brasileira. O ‘lulismo’, enquanto fenômeno político, de caráter extremamente ambíguo, por si só, já torna difícil a sua apreensão e interpretação, como sustenta Singer (2012, p. 9). De muitas de suas contradições e retrocessos, encontra-se no centro político-ideológico do desserviço prestado à esquerda brasileira o que autores como Singer (2012) e Demier (2017) compreendem como um rearranjo, uma “rearticulação ideológica” em sua base de apoio político, com o abandono da “classe média”<sup>179</sup> e adesão dos extratos mais pauperizados da classe trabalhadora. Segundo Singer (2012, p. 32), “o lulismo faz uma rearticulação ideológica, que retira centralidade do conflito entre direita e esquerda, mas reconstrói uma ideologia a partir do conflito entre ricos e pobres”. Na mesma direção, Demier (2017) analisa que foi o estabelecimento de uma “cidadania pelo consumo” durante os governos petistas, formando, assim, um exército de “novos consumidores sem direitos”, que contribuiu para um não reconhecimento por parte daqueles que tiveram suas vidas melhoradas em função

---

<sup>178</sup> Tratava-se de acusações de um esquema de compra de apoio político dos parlamentares do Congresso Nacional por parte do então governo Lula, em que cada parlamentar da base de apoio teria recebido valores mensais para votar em matérias de interesses do governo. Esses recursos viriam de relações escusas e de corrupção que envolveriam empresas privadas e que possuíam interesses em negócios lucrativos com o governo.

<sup>179</sup> Para uma crítica à compreensão de “classe média”, sob a perspectiva da tradição crítica e contrária às formulações comumente utilizadas por órgãos como o IPEA e demais autores que se utilizam da estratificação de renda e capacidade de consumo como critério de definição das classes sociais no Brasil, sugere-se os interessantes trabalhos de Pochmann (2012; 2014) e Chauí (2016).

das gestões petistas, particularmente para as frações mais precarizadas da classe trabalhadora brasileira. Dessa forma, Demier (2017, p. 92, grifo do autor) avalia que,

Para muitos dos milhões desses *novos consumidores sem direitos*, sua modesta ascensão social foi obra direta de seus próprios méritos ou de Deus, e não da política governamental petista. A ausência de uma gramsciniana “reforma moral e intelectual” criou, assim, um terreno fértil para a construção de uma posterior hegemonia golpista contra o PT, mesmo entre os que vivem de seu próprio trabalho. Já entre os setores, muitos daqueles que, adestrados nos cursinhos preparatórios, lograram adentrar nos cargos melhor remunerados do serviço público hoje sequer reconhecem que a simples existência dos concursos nos quais passaram era algo para lá de escasso durante as gestões tucanas, e, ironicamente, vociferam contra o petismo e seu “estatismo”

Assim, foi a relação de “consumo” e não a de “classe social” que se estabeleceu nas relações sociais de produção e na sociabilidade burguesa no Brasil nesse período, de forma que a “ascensão social”, por via da renda e do maior poder aquisitivo e de consumo, gerou um estranhamento, um processo de alienação e apartação quase que compulsória entre os que ascendiam socialmente e os que permaneciam abaixo deles. O culto ao “individualismo” e à “meritocracia”, tão caro à sociabilidade burguesa e ao neoliberalismo, tornou-se crescente no país, erodindo a possibilidade de formação de uma base sólida de apoio em defesa dos governos petistas e de suas conquistas. Dessa forma, é possível afirmar que “o próprio lulismo, enquanto modelo de gestão do capitalismo periférico brasileiro, já continha os germes de sua própria dissolução. Sua vitória preparava a sua derrota, por assim dizer” (DEMIER, 2017, pp. 91-92). Os acontecimentos de 2016, no Brasil, são prova disso. Mesmo com seus limites, o PT e o lulismo conseguem fazer a sua sucessão à frente da presidência da República.

As eleições de 2010 colocaram, mais uma vez, a polarização PT x PSDB no centro da disputa eleitoral. A então Ministra da Casa Civil do governo Lula, indicada pelo próprio presidente para sua sucessão, confrontou-se com o então governador de São Paulo, o tucano José Serra. Os dois se enfrentaram no segundo turno, sendo Dilma Rousseff vitoriosa, com cerca de 56% dos votos válidos.

O governo da petista Dilma Vanda Rousseff (2011-2016) seguiu caminho idêntico ao do seu padrinho político e antecessor na presidência da República, embora tenha apresentado maior nível de contradição, pragmatismo e alinhamento aos interesses do grande capital do que o governo Lula. De forma semelhante à vitória de um candidato oriundo das camadas mais populares, com o pé no chão da

fábrica e líder sindical combativo, entre os anos 1970 e 1980, a eleição da primeira mulher à presidência da República do Brasil foi algo histórico e bastante simbólico. E não só por isso. A economista Dilma Rousseff possuía um passado de militância política de esquerda vinculado à luta armada contra a Ditadura Militar, instaurada com o “golpe de 1964”, tendo sido por essa perseguida, presa e torturada. Nunca havia concorrido a um cargo eletivo antes, apesar de ter uma vida pública vinculada à ocupação de cargos políticos, com perfil técnico, tanto na Prefeitura de Porto Alegre, no segundo lustro dos anos 1980, na administração de Alceu Collares (PDT), quanto no governo do estado do Rio Grande do Sul, no qual atuou como Secretária Estadual de Minas, Energia e Comunicações, tanto na gestão de Alceu Collares (PDT) quanto na de Olívio Dutra (PT). Após cerca de duas décadas de filiação ao PDT, filia-se ao PT em 2001 e se aproxima do núcleo político de Lula, sendo uma das componentes do grupo que ajudou a formular a plataforma política de governo do petista para a área de Minas e Energia, vindo a ser nomeada por Lula para o Ministério de Minas e Energia em 2003. O perfil técnico e o resultado do seu trabalho no Ministério de Minas e Energia levaram Dilma Rousseff para a Casa Civil em junho de 2005, em substituição a José Dirceu, que saiu do cargo e retomou o seu mandato na Câmara dos Deputados, após denúncias de corrupção do mensalão do PT.

Ao assumir a presidência da República, Dilma Rousseff gozava de certa valorização por parte de alguns setores do poder econômico e da imprensa nacional. Era vista como uma gestora ou “gerente” e que, teoricamente, estava menos suscetível às influências político-ideológicas, o que a distinguiria do seu antecessor. Também, a tiracolo, trazia consigo, na vice-presidência da República, Michel Temer (PMDB), Deputado Federal por São Paulo e grande representante da velha política. As primeiras medidas do novo governo, no campo econômico, foram no caminho de debelar as franjas de crise capitalista, que já superavam o status de “marolinha” e de garantir algum índice de crescimento da economia nacional. A ortodoxia neoliberal, estratégia preferencial adotada mais programaticamente pelos governos brasileiros desde os anos 1990 como meio para sair da crise, foi retomada entre 2011 e 2012, ou seja, nos dois primeiros anos do governo Rousseff, conforme destaca Boschetti (2013, p. 361):

Para assegurar esse pífio crescimento e gerar superávit primário nas contas públicas, o governo vem lançando mão, sucessivamente, de corte nos gastos públicos, tendo anunciado corte de R\$ 50 bilhões em 2011 e R\$ 55 bilhões em 2012 (sendo R\$ 5,47 bilhões da saúde e R\$ 1,93 bilhão da educação). Os cortes dos gastos se somam à já amplamente conhecida extração anual de 20% dos recursos do orçamento da seguridade social por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU), que expropriou, entre 2005 e 2011, R\$ 281.462 bilhões das políticas de previdência, saúde e assistência social. Este montante equivale a quatro vezes os gastos com saúde e seis vezes com assistência social em 2011.

Mesmo com o esforço do governo para garantir um mínimo de recuperação da economia nacional, as taxas de lucro e o crescimento do PIB não se recuperaram na proporção dos interesses e da voracidade dos capitalistas. Isso passou a alimentar uma crescente insatisfação por parte do mercado e a frustrar suas expectativas iniciais em relação à capacidade de Rousseff de gerenciar e resolver a crise do capital no Brasil. O mercado queria mais. Contudo, ao mesmo tempo em que o governo Rousseff atendia a parte da agenda neoliberal, desejada fervorosamente pelas frações burguesas no país, também buscava conciliar uma agenda social, mirando aos interesses dos extratos mais empobrecidos da população brasileira e principal base de apoio eleitoral do Partido dos Trabalhadores. Assim, ainda no primeiro ano do governo Rousseff, foi lançado o Plano Brasil sem Miséria, que possuía a ambiciosa meta de erradicar a *extrema pobreza*<sup>180</sup> no país e que não se restringia a ações no campo do provimento de renda básica, mas também à garantia do acesso a bens e serviços como a educação, saúde, trabalho, habitação, terra, água e energia elétrica. Dessa forma, o governo Rousseff se via diante de um desafio enorme: conciliar os interesses do capital e do trabalho.

As primeiras indicações mais nítidas do projeto de ruptura dos setores burgueses com o governo de Dilma Rousseff se apresentaram no ano de 2013. Explode no Brasil uma série de manifestações e atos públicos, que ganhou as ruas das cidades e apresentou reivindicações por melhorias nos serviços públicos e contrárias aos aumentos dos preços das passagens de ônibus. Esses movimentos foram sendo intensificados e se ampliaram por mais cidades no país. O movimento ficou conhecido como “revoltas” ou “jornadas de junho de 2013”, sendo rapidamente

---

<sup>180</sup> À data de lançamento do Plano Brasil sem Miséria, em 03 de maio de 2011, foram consideradas extremamente pobres no Brasil as pessoas que viviam com uma renda per capita mensal de até R\$ 70,00, o que correspondia a uma população de mais de 16 milhões de habitantes no país, segundo Falcão e Costa (2015, p. 73).

examinado por uma série de analistas de vários espectros político-ideológicos. Os grupos mais à esquerda celebravam, a princípio, o revigoramento de um público jovem, há muito afastado das ruas, que lutava por melhorias, mesmo que mais circunscritas a pautas imediatas. Já os setores mais conservadores e à direita apressavam-se em classificar os atos como “baderna”, “vandalismo”, visão essa que também foi incorporado à pauta dos noticiários e editoriais da grande mídia nacional, como analisa Viana (2013).

Essas manifestações, a princípio, com pautas mais progressistas, com “clara origem de esquerda” (SAKAMOTO, 2013, p. 97), tendo reivindicações de direito à saúde, à educação e ao transporte público de qualidade, aos poucos, também foram incorporando pautas com teor mais moralizante, a exemplo do “fim da corrupção”, ou ainda, com traços conservadores e de caráter fascista, como o brado do “sem partido” – e isso também incluía os “sindicatos” –, o que, a partir daí, passou a alterar o polo de apoiadores, como o novo interesse da mídia, conforme aponta Viana (2013, p. 56):

Graças à intervenção do protesto sem protesto, foi bastante fácil para a mídia recriar por completo seu discurso a partir do dia 13, quando o apoio popular já deixara claro que o bloqueio à política – não o da polícia – havia, de algum modo, sido rompido. A reconstrução da narrativa reconduzia precisamente ao ponto em que as mobilizações em torno do nada haviam encontrado sua terapêutica: a subsunção dos fins aos meios. Em mobilizações pacíficas, importa ocupar o espaço público, difundir as ideias, ampliar o debate, unir as pessoas, participar... Não que a finalidade sem fim tenha sido abandonada sem mais; pelo contrário, as empresas de mídia não teriam tanta tranquilidade em pular da vociferação aos aplausos caso não pudessem apontar seus microfones, nos diversos atos que se seguiram, para o sorriso juvenil de quem protesta por tudo e não arrisca nada. A indignação automática também ocupou as avenidas nos dias que se seguiram: em meio a bandeiras nacionais e à negação do próprio sentido do protesto (“Abaixo a corrupção”, “Não são só 20 centavos”, “Queremos um Brasil melhor...”), bastou que a câmera focalizasse os gritos pela paz para que se retomasse as rédeas imagéticas dos acontecimentos. Mas não mais em sua totalidade.

É Sakamoto (2013) quem resgata com primazia o processo de conservadorismo que passou a fazer parte dessas manifestações, o perfil dos seus membros e como eles começaram a se transformar de pequenos grupos que se diziam contrários aos partidos políticos e ao velho sistema político brasileiro em um grande bloco conservador. Segundo esse autor:

Trata-se de uma população com 93% a favor da redução da maioria penal. Que acha que a mulher não é dona de seu corpo. Que é contra o casamento gay. Que tem nojo dos imigrantes pobres da América do Sul. Que apoia o genocídio de jovens negros e pobres das periferias das grandes cidades [...] Grupos conservadores se organizaram na internet para pegar carona nos atos. Lá chegando, colocaram as mangas de fora com suas pautas paralelas. Na convocação do sétimo ato (no dia 20), após a revogação do aumento da tarifa, isso ficou bem evidente. Estavam aos milhares na **{Avenida}** Paulista e arredores, sendo uma ruidosa, chata e violenta minoria. Com um discurso superficial, que cola fácil, fez adeptos instantâneos. Parte usava o verde-amarelo, lembrando os divertidos e emocionantes dias com amigos em que se podem ver jogos da Copa do Mundo [...] Esse grupo sentiu-se à vontade para agir em público exatamente da mesma forma que já fazia nas áreas de comentários de blogs e nas redes sociais, mas sob o anonimato. Alguns até atacaram – de forma verbal e física – militantes de partidos e sindicalistas presentes no ato (SAKAMOTO, 2013, p. 97, grifo nosso).

Frações desses movimentos passaram a ser “teleguiados” e, instantaneamente, saíram da posição de grupos que se diziam antipolítica e antissistema, para grupos declaradamente antipetistas, tornando-se oposição ao governo Rousseff. Uma massa de jovens com pouca ou nenhuma formação política, capitaneados por interesses político-partidários de opositoristas revanchistas que tinham como um de seus objetivos desestabilizar o governo, inviabilizá-lo para, por fim, golpeá-lo. Ocorre que esses mesmos jovens, muitos oriundos da chamada “classe média”, mas, outros tantos filhos do proletariado urbano nacional, são também produto do modelo político desenvolvido no país pelo próprio PT, durante suas gestões na presidência da República, como defende Iasi (2013, p. 46):

A forma da explosão é compreensível. O caminho escolhido pelo ciclo do PT e sua estratégia desarmou a classe trabalhadora e sacrificou sua independência pela escolha de uma governabilidade de cúpula na qual a ação política organizada da classe jamais foi convocada. O resultado do governo de coalizão de classes promovido pelos governos petistas não foi o esperado, isto é, um acúmulo de forças que diante da impossibilidade de uma alternativa socialista, deveria gerar uma democratização que prepararia terreno para futuros avanços. O acordo com a burguesia na cúpula produziu na base social uma reversão na consciência de classe e uma inflexão conservadora no senso comum.

A instabilidade política daquele momento passou a ameaçar ainda mais a governabilidade do governo que pretendia ser reeleito para mais quatro anos no ano seguinte. Esses fatos impuseram ao governo Rousseff a necessidade de dar respostas mais efetivas às reivindicações da sociedade e que conseguissem acalmar os setores descontentes. Assim, em 24 de junho de 2013, sob o calor e a pressão insurgente das jornadas de junho, a presidente faz um pronunciamento em

TV aberta e anuncia a sua “agenda”<sup>181</sup> de compromissos, o que agradou os setores mais progressistas da sociedade, mas fez o gato da classe burguesa subir no telhado. Assim, já estava visível para os grupos dominantes que “a capacidade do PT de domesticar os movimentos sociais e aplicar os ajustes tornou-se menor, diminuindo, por conseguinte, sua serventia política ao capital” (DEMIER, 2017, p. 84).

Esse foi o caldo cultural que passou a contribuir para alargar as fissuras na coalização política que sustentava os governos petistas desde a eleição de 2002, concluindo-se com o ocaso do governo Rousseff nos acontecimentos políticos que se deram em 2016. O processo eleitoral, no ano seguinte, foi marcado, mais uma vez, pelo binômio PT/PSDB. Dessa feita, a disputa se deu entre Dilma Rousseff, lutando por sua reeleição, e o senador mineiro Aécio Neves, velho representante da oligarquia mineira, mas com verniz de “novo”. A disputa, mais uma vez, decidiu-se no segundo turno, tendo Rousseff conquistado sua reeleição por uma margem muito pequena de votos, cerca de 3 milhões de diferença para o seu concorrente, o que levou o candidato derrotado a questionar desde o resultado das eleições, solicitando auditoria da votação ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), até mesmo ameaçar – ou antecipar publicamente o “Plano B” – que o governo recém-eleito não concluiria o seu mandato.

De fato, a partir de sua reeleição, Dilma Rousseff apresentou dificuldades de ordem política para governar, tendo sua governabilidade ameaçada tanto pelos setores oposicionistas, com a promessa vingativa de desestabilização do seu governo, quanto por parte de aliados, a banda política fisiológica, vinculada ao velho “centrão”, que reivindicava maior poder, mais cargos e verbas públicas. O aprofundamento da crise mundial do capital se evidencia cada vez mais no país, entre 2014 e 2015, com a estagnação do Produto Interno Bruto (PIB), a queda dos preços internacionais das commodities e o visível desequilíbrio das contas públicas.

---

<sup>181</sup> Pode-se destacar alguns pontos desta agenda de compromissos assumida pelo governo Rousseff: proposta de uma reforma política, com a previsão de participação popular, através da convocação de um plebiscito que autorizasse um “processo constituinte específico” para essa finalidade e que versaria centralmente sobre cinco temas: sistema eleitoral, coligações partidárias, financiamento de campanha, suplência de senadores e voto secreto; criação do marco civil regulatório da internet, garantindo direitos aos usuários e protegendo-os dos interesses econômicos e políticos das grandes corporações; apresentação de uma lei dos royalties do pré-sal, destinando 75% dos seus recursos para a educação e 25% para a saúde, com a criação de um fundo de financiamento; criação do estatuto da juventude, com a proposta de inclusão dos jovens e a garantia de sua representatividade política; maior investimento em obras de mobilidade urbana no chamado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC2), em sua segunda versão.

Agrava-se ainda mais em função de fatores políticos, o que levou o governo Rousseff a adotar medidas rígidas de ajuste fiscal, colocando, inclusive, um representante do grande capital financeiro para ocupar o Ministério da Fazenda<sup>182</sup> e propondo soluções contrarreformistas para os direitos previdenciários e trabalhistas no país. Isso contribuiu para um isolamento ainda maior do governo, haja visto que os movimentos sociais, particularmente o movimento sindical, iniciaram processos de crítica e de mobilização de suas bases – algumas dessas mobilizações menos intensas, principalmente por parte de algumas entidades mais organicamente vinculadas ao PT – contra as medidas de austeridade fiscal impostas pelo governo.

Esse cenário de crise econômica, política e social foi um terreno fértil para que emergissem iniciativas no campo político, com nítida participação dos interesses do grande capital na intenção de uma drástica alternância no comando do Palácio do Planalto. Os atos públicos contra o governo se intensificaram, a popularidade da Presidente da República chegou a níveis muito baixos na recente história democrática no país, com cerca de 7% de apoio popular. No Congresso Nacional e nos bastidores políticos, as cartas do jogo estavam sendo postas em cima da mesa para a escolha do novo representante dos donos do poder. O “homem certo”, “a solução” e “a saída” para a crise, conforme prenunciavam alguns dos *tabloides* brasileiros era o então vice-presidente da República, Michel Temer.

Figura 8 – Imagens de capa das principais revistas burguesas do Brasil



Fonte: Istoé – Edição de 29 de julho de 2015; Veja – Edição de 14 de novembro de 2015; Época – Edição 11 de dezembro de 2015 e Exame – Edição de 30 de março de 2016.

<sup>182</sup> Trata-se aqui de Joaquim Levy, legítimo representante dos bancos, que ocupou cargos executivos no Banco Bradesco, além de ter participado de gestões como as do governo Fernando Henrique Cardoso e de Sérgio Cabral no Rio de Janeiro. Esse era um nome palatável ao mercado, critério pelo qual levou o governo a escolhê-lo.

Encorajados pela grande mídia nacional, por frações burguesas diversas, pelas pesquisas de baixa popularidade e por seus desejos de poder sem intermediários, os quadros políticos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), ao qual o vice-presidente era filiado e presidia nacionalmente, sem diálogo algum com o governo, lançaram, em 29 de outubro de 2015, um documento intitulado de “Uma Ponte para o Futuro”. O documento expressava o pensamento político-ideológico dos membros do PMDB e definia os caminhos para a saída da crise brasileira. Expressava ainda uma nítida posição de divergência em relação à política macroeconômica e social desenvolvida pelo governo Rousseff, do qual, até então, o PMDB fazia parte. A saída apontada pelo documento era o aprofundamento do receituário neoliberal, a retomada mais intensa das contrarreformas – com destaque para a previdência social – e o congelamento de investimentos do Estado, privilegiando as privatizações, concessões, terceirizações e parcerias público-privadas. Defendia-se ainda o fim da política de valorização e aumento real do salário-mínimo e um brutal ataque aos direitos dos servidores públicos, bem como de idosos e pessoas com deficiência que tinham direito ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Assistência Social, culpabilizando-os pela crise, aumento da inflação e comprometimento do futuro das gerações mais jovens do país, como se pode evidenciar no trecho abaixo:

Os benefícios previdenciários dependem das finanças públicas e não devem ter ganhos reais atrelados ao crescimento do PIB, apenas a proteção do seu poder de compra. É dever do governo e da sociedade manter baixa a inflação porque, não apenas servidores públicos e beneficiários da previdência e da assistência social merecem a preservação do seu poder aquisitivo, mas todos os brasileiros em geral. Se para manter o poder de compra dos que recebem rendas do Estado deixamos a inflação fora de controle ou muito alta, estaremos penalizando a grande maioria da população, que não tem a seu favor mecanismos automáticos de indexação (PMDB, 2015, p. 12).

O documento defendia, nesses termos, um “grande pacto nacional” e se autoproclamava defensor de um “consenso” na sociedade brasileira. Assim, o “Uma Ponte para o Futuro”, na verdade, constituía-se no aceno mais programático que o mercado esperava para tomar a sua posição em relação à defesa de uma alternância abrupta no comando da presidência da República e que pudesse sair de uma “possibilidade” para uma alternativa real e viável aos interesses da máxima reprodução ampliada do capital no Brasil. Era também uma posição que,

praticamente, levava o PMDB e sua base parlamentar no Congresso Nacional à condição de oposição ao governo que, até então, deste fazia parte. Esse foi o prenúncio mais nítido do rompimento do partido do vice-presidente da República com o governo Rousseff.

À publicação desse documento pelo PMDB se seguiram outros dois fatos políticos relevantes para o rompimento do partido com o governo petista. O primeiro fato, ocorrido em 2 de dezembro de 2015, dizia respeito à decisão tomada pelo então Deputado Federal (PMDB-RJ) e Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, de aceitar, após meses, um dos vários pedidos de impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff. Embora os argumentos<sup>183</sup> para aceitar o pedido tivessem sido negados pelo próprio Cunha em pedidos anteriores, isso não o constrangeu em sua decisão. De fato, a decisão tomada só teria sido decidida como forma de retaliação à decisão do PT para que três deputados petistas<sup>184</sup> votassem favorável à continuidade do processo de cassação do mandato parlamentar de Cunha na Comissão de Ética da Câmara, por quebra de decoro parlamentar<sup>185</sup>. O segundo fato foi o envio de uma inusitada e patética carta pessoal do vice-presidente da República endereçada à presidente Dilma Rousseff, em 7 de dezembro de 2015, na semana posterior ao anúncio de Cunha de que aceitaria o pedido de impeachment contra a presidente. Na referida carta Michel Temer se queixava da falta de atenção por parte da governante e que, em suas palavras, não passava de um “vice decorativo”, demonstrando nitidamente seu descontentamento e rancor. Depois desse fato, presidente e vice-presidente não voltaram mais a ser vistos juntos. Os dois episódios selaram a condição de oposição do PMDB, que fez o anúncio oficial do rompimento em 29 de março de 2016.

---

<sup>183</sup> A presidente Dilma Rousseff foi acusada de praticar em seu governo operações orçamentárias não previstas em legislação, as famosas “pedaladas fiscais”, as quais consistiriam em atrasar os repasses de verbas a bancos públicos e privados com a nítida intenção de dar um alívio momentâneo à situação fiscal do governo em um determinado período, mês ou ano, apresentando melhorias ilusórias nos indicadores econômicos para ludibriar o mercado financeiro e os especialistas em contas públicas. Segundo as acusações que fundamentaram o processo de impeachment, Rousseff teria se beneficiado politicamente desta situação, o que teria resultado em sua reeleição à presidência da República em 2014. O que os acusadores e promotores do “golpe” parecem ter ‘esquecido’, oportunamente, como nos lembra Löwy (2016, p. 64), é que as pedaladas fiscais foram “uma prática corriqueira em todos os governos anteriores!”. Contudo, só no governo Rousseff é que se constituiu em crime de responsabilidade.

<sup>184</sup> Os parlamentares em questão foram os Deputados Federais Léo de Brito (PT-AC), Valmir Prascidelli (PT-SP) e Zé Geraldo (PT-PA).

<sup>185</sup> Cunha teria mentido durante o depoimento prestado à Comissão de Inquérito Parlamentar (CPI) da Petrobras, sobre a existência de contas secretas que ele mantinha em seu nome no exterior.

Após um longo processo de debates e votações em Comissões e nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como, de protestos de rua, contrários – em sua maioria – e favoráveis ao governo, Dilma Rousseff é afastada do cargo de presidente da República em 12 de maio de 2016, quando da votação da admissibilidade do processo de impeachment no Senado, por cinquenta e cinco votos a favor, vinte e dois contrários e duas ausências, afastando-a provisoriamente pelo prazo de 180 dias. Dilma Rousseff, embora tenha apresentado sua defesa ao longo de todo o processo, alegando sua inocência e afirmando que sua cassação se tratava meramente de um “golpe” político, não voltaria mais ao cargo de presidente, sendo definitivamente afastada em 31 de agosto de 2016. Em seu lugar assumiu de imediato e definitivamente o vice-presidente da República, Michel Temer.

Assim, encerrou-se o ciclo político de pouco mais de 13 anos dos governos petistas, marcado por várias contradições e formas típicas de conciliação de classes. Dessa forma, põe-se um fim ao que aqui caracteriza-se como *pacto conservador de conciliação de classes antagônicas* e que vigorou no Brasil do início dos anos 2000, sacramentado pela eleição de Lula à presidência da República, em 2002, abrindo caminho para uma nova fase de intensificação do movimento contrarreformista no país, até 2016, quando chega ao esgotamento esse modelo político. Demarca-se aqui, desde o princípio, a posição dessa tese de não aceitação a retórica do “impeachment”, que se constitui em um explícito engodo que tenta atribuir feições de “normalidade constitucional” a um processo nitidamente fraudado e sumariamente político, originado por distintos interesses de frações burguesas no poder, e que se estavam em disputa pela condução e hegemonização de seu projeto em âmbito nacional, levando à derrocada do PT do comando central da política no país. O que ocorre em 2016 foi, flagrantemente, um “golpe” de Estado. Contudo, foi feito de outra forma e que alguns autores vêm classificando de “golpe de novo tipo” (BEHRING, 2018), distinto daqueles que envolveram diretamente o emprego das forças armadas, a imagem de tanques de guerra à frente dos palácios dos governos democraticamente eleitos etc., mas sim, através do decisivo político-ideológico da mídia, do Poder Judiciário e do parlamento nacional.

Entre o reformismo quase sem reformas (ARCARY, 2014) ou “reformismo fraco” (SINGER, 2012) do governo Lula ao governo Rousseff, ambos por dentro da ordem burguesa, o que se viu foram as garantias de preservação dos interesses do

capital, firmadas por meio da “Carta ao Povo Brasileiro” – “povo” esse transmutado nas frações burguesas nacionais, particularmente os “banqueiros” –, e das contrarreformas da previdência social. Ao término dos governos petistas ficou-se a nítida sensação de que o PT, que foi arrancado do poder em 2016, em absolutamente nada lembrava aquele partido político surgido no início dos anos 1980. Os desdobramentos desses acontecimentos históricos, que se apresentaram mais nitidamente a partir da clivagem política imposta pelas jornadas de junho de 2013 e que se concretizam com o fim do pacto conservador de conciliação de classes antagônicas, a partir do “golpe” de 2016, têm impedido o retorno desse partido político ao poder. Isso, certamente, não representa o seu fim, como sustenta Iasi (2012, p. 358):

Hoje assistimos ao processo de morte do PT, ou pelo menos a acentuação marcada de sua agonia. Isto não implica que a forma que nasceu um dia e que hoje se encontra em franco processo de deterioração não possa ainda caminhar pelo mundo por muito tempo, uma vez que é comum este tipo de zumbi na história dos partidos políticos.

### 3.1 A REAFIRMAÇÃO DO MOVIMENTO CONTRARREFORMISTA E A MANUTENÇÃO DO CONSERVADORISMO NA GESTÃO DO INSS

O Partido dos Trabalhadores chegou à presidência da República com Lula, em 2003, em uma visão idílica e saudosista do “velho PT” dos anos 1980, para alguns poucos desavisados e incrédulos de sua adesão à ordem burguesa, de que defenderia um programa de governo que pudesse pôr fim ao projeto neoliberal levado a cabo durante o governo Cardoso, revertendo, assim, a lógica privatista e as contrarreformas em curso. Embora a candidatura de um líder sindical e popular, historicamente vinculado aos segmentos mais organizados da classe trabalhadora brasileira, tenha sido vista como uma alternativa aos governos tucanos, ganhando, dessa forma, a simpatia, confiança e alimentando as vãs esperanças na eleição do primeiro operário para a presidência do Brasil, seu programa político já indicava, desde os movimentos pré-eleitorais dos anos 2000, o que seria o seu governo. Como uma incontestável “tragédia” para os segmentos progressistas e de esquerda, que logo revelou a dimensão de sua “farsa”, o PT no poder, nas palavras de Demier (2017, p. 83), “converteu-se em uma eficiente máquina partidária capaz de gerir o capitalismo brasileiro melhor, e mais seguramente, do que as próprias

representações políticas tradicionais da burguesia brasileira”. O que se observou foi um programa contrarreformista posto em ação, de forma hábil e programática, com o velho e conhecido receituário de Washington como horizonte, particularmente em relação à previdência social, para a qual o programa dos governos petistas reafirmou o movimento contrarreformista.

O governo Lula, ainda em seu primeiro ano de gestão, passou a investir em propostas contrarreformistas que miravam, sobretudo, à previdência social dos servidores públicos federais. Em um artigo de sua autoria, o então Deputado Federal Ricardo Berzoini (PT-SP), que foi o primeiro a ser nomeado ministro da Previdência Social do governo Lula e responsável por tocar a missão de contrarreformar a previdência social dos servidores da União, deixava nítido qual era o objetivo do governo em relação à previdência social brasileira. Sua intenção era modificar tanto o regime de previdência dos servidores públicos quanto o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – administrado pelo INSS – e a previdência dos militares. Contudo, a percepção de que “não havia correlação de forças para fazer as duas mudanças no começo do governo” (BERZOINI, 2010, p. 47) contribuiu para que as atenções do governo se voltassem para a previdência dos servidores públicos. Assim, continuava o ministro, na exposição do seu pensamento sobre o tema:

Não é justo que nossos filhos e netos herdem a conta de nossas aposentadorias, além de pagarem pelas próprias. Afinal, previdência requer solidariedade entre os atuais participantes e entre as gerações. Se não formos previdentes, a conta pode ser o crescimento da inflação, mais desemprego ou a falência do sistema [...] Cada real que falta para o pagamento de aposentadorias e pensões no Brasil é coberto com tributos arrecadados de toda a população, pagos inclusive pela parcela mais pobre. Em 2002, a arrecadação tributária do setor público destinou R\$ 56 bilhões ao pagamento desses benefícios nos dois sistemas previdenciários existentes. O regime do INSS precisou de 17 milhões para fechar suas contas e cumprir seus compromissos com 19 milhões de beneficiários. O sistema do setor público precisou de R\$ 39 bilhões, mais que o dobro, para pagar benefícios a 3,2 milhões de pessoas, menos que um quinto. Foram R\$ 894 para cada beneficiário do INSS e R\$ 12.187 para cada beneficiário dos regimes dos servidores. Reduzir essa desigualdade e a pressão sobre os Orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios significava liberar esses recursos orçamentários para outras finalidades, como moradia, saneamento, educação, saúde e segurança, além de melhorar política de remuneração dos servidores públicos e o aumento do salário mínimo (BERZOINI, 2003, pp. 20-21).

Conforme se observa, o governo Lula optou por operar a contrarreforma da previdência social dos servidores públicos federais, por entender que ela não possuía um caráter redistributivo, sendo concentradora de riquezas e mantenedora

de privilégios, lógica que não diferia em absolutamente nada do governo anterior ou dos sucessores dos governos petistas. Embora com o discurso sedutor de promover “justiça social” por meio da retirada de direitos dos servidores públicos, o que de fato estava em jogo era reafirmar os compromissos defendidos na “Carta ao Povo Brasileiro”, ainda durante a campanha eleitoral de 2002. Honrar os contratos, assim exigia uma capacidade de arrecadação do Estado brasileiro aliada ao corte de gastos, particularmente nas políticas sociais, sendo a previdência a mais visada. Manter o superávit primário, o pagamento de juros e amortização da dívida pública, e redirecionar mais recursos da DRU para os interesses do capital, exigia, compulsoriamente, o corte de gastos com a folha de pessoal, por meio da redução de despesas e a taxação dos servidores inativos e a promoção da acumulação e reprodução do capital por meio do incentivo à criação dos fundos de pensão. Assim, como afirma Mota (2008), acerca das “reformas” da previdência, operadas tanto pelo governo Cardoso quanto pelo governo Lula – e acrescenta-se aqui também o governo Rousseff – todas essas medidas

revelam que os governos das classes dominantes conseguiram operar um giro sem precedentes nos princípios que ancoram a Previdência Social como política de proteção, transformando-a numa modalidade de seguro social. Do meu posto de vista, esta reversão permitiu que as necessidades do grande capital prevalecessem sobre as dos trabalhadores (MOTA, 2008, pp. 137-138).

O governo Lula criou ainda as condições objetivas para o surgimento de um modelo de previdência complementar para os servidores públicos federais, que só viria a ser concretizado durante o governo Rousseff. Desenhava-se no horizonte os planos de avanço dos fundos de pensão no cone Sul do continente americano, relativamente com baixa ocorrência desse modelo de previdência, em comparação a outros países e continentes. É o que analisa Granemann (2006), em relação ao período compreendido entre 2004 e 2005. Das análises da autora se depreendem, ao menos, dois fatos importantes. Primeiro, que a previdência nos países de capitalismo periférico ainda possuía uma relativa concentração nas mãos do Estado; e segundo, que isto explicaria a volúpia e frequente manifestação dos organismos financeiros internacionais em mencionar os sistemas de aposentadorias e pensões desses países, particularmente daqueles localizados na América do Sul, referenciando-os como “insustentáveis” e recomendando insistentemente a

necessidade de “reformas” orientadas para o capital, buscando-se, assim, uma maior participação e crescimento do mercado de previdência privada nesses países. Em relação ao Brasil, Granemann (2006) traz uma análise particular acerca do assunto. Segundo a autora, nesse período:

As quantidades de aposentadorias pagas e a abrangência de trabalhadores do total da força de trabalho coberta por aposentadorias privadas, especialmente pelos fundos de pensão, *são impressionantemente baixas*. A crescente importância de tais fundos de pensão, de ‘previdência privada’, não pode ser medida por sua capacidade de prover aposentadorias capazes de alcançar uma parte significativa da força de trabalho, com valores médios mais generosos para um número expressivo de trabalhadores do que as aposentadorias providas pela previdência social. Os trabalhadores que possuem ‘previdência privada’, em geral, somente conseguem ter uma aposentadoria diferenciada, mais alta do que a provida pela previdência pública por não deixarem de contar com os benefícios da previdência social. Se deixassem de receber a previdência social as médias pagas pela ‘previdência privada’ não seriam significativamente mais elevadas para o conjunto dos trabalhadores com aposentadorias em fundos de pensão do que o são os benefícios pagos pela previdência pública. Dito de modo diverso, o eventual sucesso da ‘previdência privada’ somente se constitui se existir a ‘solidariedade’ da previdência pública: a previdência privada em si mesmo não tem como produzir aposentadorias na média muito mais elevadas do que o faz a previdência social. *Sua importância reside, então, no papel que a ‘previdência privada’ desempenha nos mercados de capitais e, especialmente, nas especulações financeiras que tem propiciado e financiado ao redor do mundo. Não há objetivamente razões para a classe trabalhadora assumir tais projetos por serem de interesse exclusivo do capital* (GRANEMANN, 2006, pp. 37-38, grifo nosso).

O Regime de Previdência Complementar estabelecia que os novos servidores, ingressantes no serviço público federal a partir de 4 de abril de 2013, só teriam garantidos os valores de contribuição e recebimento de sua aposentadoria, correspondente ao teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo INSS, fixado, à época, em R\$ 4.159,00. Embora a adesão dos novos servidores públicos ao FUNPRESP fosse “facultativo”, salvo a ocorrência de uma situação autoritária particular<sup>186</sup>, na prática, a medida pressionava os novos servidores, com salários superiores ao teto do RGPS, a aderirem ao Regime para que tivessem uma aposentadoria correspondente ao valor dos seus salários na ativa. Também permitia que os servidores públicos que ingressaram no funcionalismo público anteriormente à vigência da lei pudessem aderir ao FUNPRESP, oferecendo-lhes taxas vantajosas para isso. A “cultura da crise”, como

---

<sup>186</sup> Registra-se que o governo Rousseff tentou, por meio da Lei nº 13.183, de 05 de novembro de 2015, tornar obrigatória a adesão dos novos servidores públicos ao FUNPRESP, tendo em vista a baixa adesão destes ao novo Regime.

bem analisado por Mota (2011), foi, mais uma vez, utilizada como recurso por parte do governo para justificar a alternativa única de salvação ao sistema de previdência social dos servidores públicos. Essa tática, tanto profundamente econômica quanto ideológica, expressa mais uma das artimanhas do Estado capitalista, e seus gestores de plantão, para convencer os trabalhadores e suas entidades de classe de que um legítimo “instrumento do mercado de capitais” possa se constituir em uma alternativa com feições solidárias e que garanta a proteção social de seus “investidores”. Isso é o que analisa e denuncia Granemann (2012, p. 252),

[...] a denominação previdência complementar é profundamente pedagógica ao difundir o fetiche de uma forma previdenciária que é ao mesmo tempo o seu oposto e negação e apresenta-se como a forma previdenciária mais evoluída e com a capacidade de resolver os possíveis fracassos da previdência por repartição e pública. Fetiche porque deve parecer previdência a não previdência, isto é, deve parecer solidariedade entre trabalhadores, relação entre homens, algo que é o seu exato contrário: um investimento monetário-financeiro, sob a forma de transferência de trabalho necessário ao capital para tornar-se capital, deve parecer o ápice da sociabilidade emancipada, o socialismo dos fundos de pensão.

A expressão mais contrarreformista da previdência social, durante os governos petistas, deu-se ao término do ano de 2014, logo após a reeleição de Dilma Rousseff à presidência da República. São editadas duas Medidas Provisórias: a MP nº 664 e a MP nº 665, ambas de 30 de dezembro de 2014. A primeira MP tratava, especificamente, da previdência social. Seu conteúdo exponenciava o caráter conservador e regressivo de direitos previdenciários no Brasil. Até aquele momento, ela havia sido a mais profunda e danosa proposta de contrarreforma previdenciária já apresentada por um governo. Diferentemente do governo Cardoso, que atacou a previdência dos trabalhadores da iniciativa privada, e do governo Lula, que mirou a previdência dos servidores públicos, a proposta do governo Rousseff era dirigida para todos os trabalhadores, tanto da iniciativa privada quanto do serviço público.

A proposta contrarreformista operada pelo governo Rousseff, entre 2014 e 2015, demonstrou o quão profundamente empenhada estava a gestão petista para manter o controle das pautas e interesses dos capitalistas no Brasil, esperando, talvez, uma mudança do humor do mercado e a suspensão de suas implicações em relação a um governo com origem na esquerda. O caráter conservador da proposta também era visível, pois, em relação à pensão por morte, havia justificativas

machistas e misóginas que centravam na imagem da mulher a figura de uma “oportunista”, ao mencionar o fato de que as mulheres jovens contraíam matrimônio com velhos à beira da morte no intuito de ficar vitaliciamente com suas pensões. Uma questão de fundo, não menos importante, dizia respeito ao fato de que tal justificativa vinha do primeiro governo presidido por uma mulher no Brasil, o que acentuava o caráter perverso e contraditório da proposta desse governo. Mas, o que estava em jogo, no recurso das narrativas ideológicas de ataque às mulheres, era o interesse da acumulação capitalista, conforme analisam Silva e Salvador (2015, pp. 41-42):

No que se refere à pensão por morte, além dos argumentos recheados de preconceitos e julgamentos morais utilizados pelo governo (que devem ser rejeitados), ao dizer que as medidas visam a inibir os “casamentos oportunistas” com finalidade de onerar os cofres públicos, as medidas atingem o conjunto dos trabalhadores e favorecem o capital, devido às limitações de acesso, redução dos valores e do tempo de duração dos benefícios. Entre os mais prejudicados estão as mulheres. Isso porque, em primeiro lugar, de acordo com os dados do Ministério da Previdência Social, as mulheres são as principais beneficiárias da pensão por morte. Em 2013, elas eram 86,8% dos pensionistas por morte do RGPS (BRASIL, 2014c, p. 6). Em segundo lugar, porque se a ampla maioria dos casamentos e uniões estáveis são heterossexuais, os homens morrem mais cedo, as mulheres possuem melhores expectativas de sobrevivência e, em 2012, a participação da mulheres no conjunto dos benefícios foi de 56,16% e destas 54,68% estavam até a faixa etária entre 40-44 anos (BRASIL, 2014d, p. 7), pode-se estimar, conservadoramente, que no mínimo, 50% das mulheres pensionistas localizam-se até essa faixa etária, portanto, com sobrevivência superior a 35 anos, o que não lhes permitirá pensão vitalícia, no máximo, o benefício será mantido pelo período de 3 a 15 anos.

Essas contrarreformas contribuíram para isolar ainda mais o governo Rousseff, pois, de um lado encontrava-se a classe política, descontente com o ritmo das contrarreformas voltadas ao mercado, como também ávida por estabelecer novas “trocas” e barganhas mais vantajosas por cargos, liberação de emendas parlamentares etc., do outro, a base social do governo, particularmente formada por entidades sindicais e movimentos sociais progressistas, que realizava críticas e ações políticas em relação ao amargo ajuste fiscal adotado pelo governo. A essa altura, já era muito tarde para que houvesse a manutenção da experiência petista no poder. Seu destino já estava selado e isso tinha uma razão, como analisa Demier (2017, p. 91, grifo do autor),

o golpe no governo teve como objetivo precípua trocar os atuais mandatários por outros mais reacionários, os quais, não constrangidos por

qualquer passado combativo e sindical, podem, agora, realizar o ajuste fiscal, aplicar as contrarreformas e calar o movimento social, *tudo isso no grau, no ritmo e na intensidade exigidos pelo capitalismo brasileiro em crise.*

Essas medidas, particularmente adotadas no campo político, também interferiram diretamente em mudanças significativas e variadas na gestão dos direitos e benefícios sociais administrados pelo INSS. A gestão do órgão passou a ter reduzido drasticamente o seu orçamento no custeio dos serviços e demais estruturas da previdência social, sob fortes ameaças de que poderia não haver recursos suficientes para manter o instituto caso medidas de contenção de gastos não fossem adotadas.

### 3.2 A RETOMADA DO DEBATE ACERCA DA RECOMPOSIÇÃO E REORGANIZAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA DE 2003 A 2010

Como resultado imediato das negociações que envolveram os assistentes sociais da previdência, o conjunto CFESS/CRESS e os representantes do governo Lula, teve-se a conquista da recriação da Divisão de Serviço Social (DSS), através do Decreto nº 4.688, de 7 de maio de 2003 (BRASIL, 2003), passando a Divisão a ser vinculada à Diretoria de Benefícios do INSS. Em seguida, no ano de 2004, através do Decreto nº 5.257, de 27 de outubro de 2004 (BRASIL, 2004), o Serviço Social voltou a compor a estrutura organizacional do INSS e, naquele mesmo ano, suas atribuições e competências passaram a ser reapresentadas por meio da Orientação Interna (OI) nº 103 DIRBEN/INSS<sup>187</sup>, de 5 de outubro de 2004. Esse processo de avanços e a recuperação de espaço profissional perdido em momentos adversos nos lembram as análises feitas por Faleiros (2007, p. 26), quando o autor afirma que “Não há espaço homogêneo e preexistente, mas ele é criado e retomado conforme cada conjuntura”.

Contudo, mesmo com a sinalização inicial de retomada do processo de reorganização do Serviço Social na previdência, a situação do serviço no INSS, ao término do governo Cardoso e início do governo Lula, era nitidamente desfavorável

---

<sup>187</sup> A OI 103/2004 permaneceu em vigor por quase oito anos, sendo revogada pela Resolução nº 203/PRES/INSS, de 29 de maio de 2012, a qual aprovou o Manual Técnico do Serviço Social do INSS, em vigor até o momento.

e insustentável. Sob os escombros deixados pelo governo tucano<sup>188</sup>, o Serviço Social se encontrava, até aquele momento, sem a retomada da estrutura organizacional anterior nas esferas regionais e locais<sup>189</sup>., bem como, da própria Divisão de Serviço Social (DSS), que havia permanecido sem a recomposição de sua equipe técnica desde sua extinção em 1999. Como se não bastasse a sua desestruturação administrativa, fragilizando, assim, sua direção técnica e política, o Serviço Social na previdência se encontrava sem a definição de dotação orçamentária, o que inviabilizava a materialização de suas ações profissionais cotidianas em todo o país, em virtude do seu desfinanciamento. Havia ainda a realidade de um quadro de profissionais extremamente reduzido, em razão de décadas sem a realização de concursos públicos para o cargo de assistente social na instituição, das aposentadorias de muitos destes profissionais, assim como do desvio de função de muitos assistentes sociais, os quais passaram a atuar em outros setores e programas institucionais do INSS. Conforme relembram Braga e Cabral (2008), segundo dados apresentados pela DSS, a partir da entrevista concedida, à época, pela então Chefe da Divisão, Ermelinda de Paula:

Num levantamento realizado em julho/04, possuíamos 590 assistentes sociais distribuídos nas diversas áreas de atuação do Instituto, como: Serviço Social, Reabilitação Profissional, Recursos Humanos, e nos programas institucionais. Há previsão de redução de 10% do quadro, até o final de 2004, em função das aposentadorias. O déficit hoje é de aproximadamente 3.500 profissionais (BRAGA; CABRAL, 2008, p. 201).

A insuficiência do número de profissionais no Serviço Social se constituía em um dos mais complexos e desafiantes problemas enfrentados pelo INSS àquele momento, pois impedia que o Serviço Social na previdência pudesse ser, de fato, reorganizado dentro do Instituto, dificultando o planejamento de suas atividades técnicas, assim como a execução de seus planos de ação. Dessa forma, havia uma barreira institucional que impedia que a implementação de sua Matriz fosse consolidada na previdência social. Para reverter esse adverso cenário, seria

---

<sup>188</sup> A referência corresponde à ave que simboliza o partido do então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, e que governou o país dirigindo uma coalização de partidos de centro-direita e direita, ou seja, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que nada possuía de “socialdemocrata” além do nome, sendo a mais pura e flagrante representação do novo liberalismo no país.

<sup>189</sup> Quando foi publicada a nova estrutura organizacional o Serviço Social dispunha de uma Divisão de Serviço Social na esfera federal e 27 seções ou serviços de Serviço Social em cada estado, bem como setores de Serviço Social nas agências da previdência social.

necessário muita organização, mobilização, pressão e negociação junto aos representantes do governo Lula. Existia, nesse sentido, uma expectativa por parte dos assistentes sociais da previdência e de suas representações profissionais e políticas de que houvesse a reversão do desmonte que havia sido operado contra o serviço previdenciário na última década. Particularmente, essa expectativa era nutrida pelo fato de que o atual governo se assentava sobre raízes políticas da esquerda, sendo forjado historicamente a partir das reivindicações da classe trabalhadora nacional. Nesse sentido, as negociações ocorreram de fato. Todavia, é importante registrar que, embora tenha ocorrido uma série de reuniões e audiências entre a gestão do INSS e os representantes das entidades sindicais e do conjunto CFESS/CRESS, esse processo de reivindicações se arrastou por alguns anos, o que contribuiu para cronificar o cenário apresentado no início do governo Lula, potencializando o desmonte operado por governos anteriores.

### **3.2.1 A reversão dos impactos da tentativa de extinção e o processo de reorganização do Serviço Social na previdência**

A partir de 2005, diversas iniciativas na perspectiva de reorganização do Serviço Social na previdência social foram tomadas, tais como, a realização de reuniões nacionais, criação de grupos de trabalho interministerial, reuniões com organizações da sociedade civil e com o conjunto CFESS/CRESS, audiências públicas entre outras. Em 2005, após algumas tímidas – porém importantes – ações de reversão dos problemas de gestão e organização do Serviço Social na previdência, por iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), foi publicada a Portaria nº 001, de 15 de junho de 2005, por meio da qual o governo Lula, de fato, passou a trazer elementos que ensejariam um processo concreto de reorganização desse serviço. A referida portaria criou o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), composto por técnicos do Ministério da Previdência Social (MPS) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por exemplo, de

médicos, *assistentes sociais*, bem como por especialistas nas áreas de políticas públicas e atenção às pessoas com deficiência. O GTI realizou estudos sobre legislações desse benefício que, ao longo dos últimos anos, vem norteando as decisões da perícia médica do INSS, notadamente os artigos específicos da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 [LOAS], e

suas alterações e a regulamentação contida no Decreto nº 1.744, de 05 de dezembro de 1995, que provocou divergências de entendimento em relação à incapacidade para a vida independente e para o trabalho ao introduzir a exigência de incapacidade para a vida diária e irreversibilidade da deficiência, não previstos na lei. O grupo estudou também outras leis e decretos relacionados ao tema e a prática operacional de concessão, manutenção, revisão e cessação do referido benefício implantado em 1º de janeiro de 1996 (BRASIL, 2007, p. 21, grifo nosso).

A experiência pioneira que havia sido desenvolvida pelos assistentes sociais da previdência em relação ao BPC, ainda em meados de 1996, conforme analisado no Capítulo XX, também credenciou esses profissionais a compor o referido Grupo. O GTI desenvolveu seus trabalhos entre os anos de 2005 e 2006, sob coordenação da Diretoria de Benefícios do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome com o objetivo de apresentar uma proposta de alteração da forma de realização da avaliação da deficiência das pessoas com deficiência, requerentes do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC/LOAS)<sup>190</sup>. O Grupo utilizou como referência, dentre outras leituras e fundamentos técnicos e teóricos, a Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), criada em 2001, por meio da Resolução nº 54.21, da Organização Mundial da Saúde (OMS), órgão vinculado à Organização das Nações Unidas (ONU). Associada à Resolução nº 159<sup>191</sup>, publicada em 2001 pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), também vinculada à ONU, tem-se uma influência significativa da legislação brasileira em relação à mudança oficial de compreensão acerca da definição de “deficiência” no país. Dessa forma, abandona-se progressivamente a compreensão e alguns termos usualmente aplicados para a deficiência, anteriormente trazidos pelo Decreto nº 3.298/1999<sup>192</sup>, sendo substituídos pela compreensão empregada no

---

<sup>190</sup> Ressalta-se que, naquele momento, a Diretora de Benefícios do MDS, que coordenou o grupo de trabalho, era Maria José de Freitas, assistente social e servidora do INSS cedida ao MDS, e a Coordenadora Geral de Regulação e Ações Intersectoriais da Diretoria era Maria Lucia Lopes da Silva, ex-Chefe da DSS/INSS. Ambas foram as responsáveis pela condução das discussões e elaboração do novo instrumento de avaliação das pessoas com deficiência para requerentes ao BPC. A implantação do novo modelo foi determinante para a reorganização do Serviço Social do INSS porque impôs a contratação de novos profissionais.

<sup>191</sup> A Resolução da OIT tratava do emprego e da readaptação profissional de pessoas com deficiência, representando um avanço no cenário internacional, contribuindo, em associação à CIF, para a ampliação da compreensão da deficiência, não a restringindo apenas às funções e limitações do corpo, ou de sua incapacidade total, reconhecendo as limitações e reduções da capacidade individual também como deficiência.

<sup>192</sup> Nesse Decreto se tinha a compreensão de deficiência como sendo a “*perda ou anormalidade de uma estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica, que gere incapacidade para o desempenho de atividades, dentro do padrão considerado normal para o ser humano*” (BRASIL, 2007, p. 26, grifo do autor). Identifica-se nessa compreensão de deficiência uma centralidade nas questões biomédicas, físicas e de corporeidade que, inclusive, estabelece padrões de “normalidade”

Decreto nº 3.956/2001, o qual tratou de “ampliar” a compreensão e definição acerca da deficiência no Brasil. A partir do novo decreto, a deficiência no país passava a ser compreendida oficialmente como uma

*restrição física, mental ou sensorial, de natureza permanente ou transitória, que limita a capacidade de exercer uma ou mais atividades essenciais da vida diária, causada ou agravada pelo ambiente econômico e social (BRASIL, 2007, p. 26, grifo do autor).*

A adoção da CIF pelo Brasil não é apenas uma simples decisão isolada do governo brasileiro, mas sim o resultado de intensas e longas lutas e reivindicações travadas pelas próprias pessoas com deficiência e pelas organizações da sociedade civil que as defendiam e representavam. Com isso, passava-se a ter

o abandono do “modelo médico”, por não ser suficiente para explicar as situações vivenciadas. A incapacidade decorrente de uma deficiência passa a ser entendida não como uma responsabilidade da pessoa, mas como resultante de complexas inter-relações entre elas, seus circunvizinhos, o ambiente de moradia, as condições urbanas, seu trabalho e vários outros fatores relevantes. Para minimizar a incapacidade não basta focar no indivíduo; é necessário ampliar o campo de visão e atuar em todo o seu entorno. A abordagem deve ser multidimensional, visando a integralidade do funcionamento da pessoa (BRASIL, 2007, p. 42).

O abandono do modelo médico, por sua vez, gerou a necessidade de adoção de um novo modelo para a avaliação da deficiência, o chamado “modelo biopsicossocial”. Este modelo de avaliação da deficiência, baseado na CIF, buscou promover critérios mais justos em relação à análise e concessão do BPC/LOAS para as pessoas com deficiência, ampliando as possibilidades de acesso ao direito. Para materializar o novo modelo, o GTI construiu um instrumento que passaria a ser operacionalizado não apenas pelos médicos peritos do INSS, como já era feito anteriormente e de forma exclusiva, mas também pelos assistentes sociais da previdência, algo que passou a ser garantido por lei, a partir do novo decreto que passaria a regulamentar o BPC<sup>193</sup>. A partir da proposta de incorporação dos assistentes sociais na avaliação da deficiência para fins de acesso ao BPC, foi

---

e “anormalidade” entre as pessoas, gerando constrangimentos, produzindo e reproduzindo discriminações em relação às pessoas que apresentassem algum tipo de deficiência no Brasil.

<sup>193</sup> O Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, passou a definir, em seu art. 16, respectivamente em seus parágrafos 1º e 3º, que: “§ 1º A avaliação da deficiência e do grau de incapacidade será composta de avaliação médica e **social**” e “§ 3º As avaliações de que trata o § 1º serão realizadas, respectivamente, pela perícia médica e **pelo serviço social do INSS**” (BRASIL, 2007, grifo nosso).

estabelecido um novo instrumento de avaliação das pessoas com deficiência, baseado em três eixos ou “componentes”<sup>194</sup> de avaliação, conforme apresentado no quadro a seguir.

Quadro 10 – Eixos centrais do novo instrumento de avaliação da deficiência		
Componentes	Profissional Avaliador	
1. Fatores Ambientais (e)	Assistente Social	---
2. Atividades e Participação (d)	Assistente Social	Médico Perito
3. Funções do Corpo (b)	---	Médico Perito

A nova avaliação de caráter biopsicossocial buscou avaliar a deficiência e o grau de incapacidade das pessoas que requeriam ao BPC, na condição de pessoa com deficiência. A avaliação foi dividida em duas: a *avaliação médico-pericial*, realizada pelos médicos peritos do INSS, e a *avaliação social*, que passou a ser desenvolvida pelos assistentes sociais do INSS. A avaliação médico-pericial continuou a avaliar a estrutura e a função do corpo, como anteriormente. Todavia, essa avaliação foi levada a ampliar o seu olhar para uma perspectiva de totalidade, a partir da direção dada pelo novo instrumento de avaliação baseado na CIF, incorporando outras dimensões da vida das pessoas com deficiência. Essas dimensões, antes desconsideradas, diziam respeito aos aspectos da dimensão social da vida dos sujeitos avaliados. Nesse sentido, coube aos profissionais do Serviço Social na previdência a realização da avaliação social após longo debate e justificativas junto aos órgãos do Poder Executivo, particularmente o MDS, o INSS e o Ministério do Planejamento. A Nota Técnica DBA/SNAS/MDS nº 55, de 28 de dezembro de 2006, que compõe o processo encaminhado ao Ministério do Planejamento, apresenta diversas razões pelas quais a avaliação social deveria ser realizada pelo INSS e, em particular, pelos assistentes sociais do INSS<sup>195</sup>:

<sup>194</sup> Cada um dos três “componentes” que compõe o eixo central que divide o instrumento de avaliação da deficiência para acesso ao BPC é composto por vários “domínios” (classificados pelas letras “e”, “d” e “b”), e tendo os respectivos “qualificadores” que classificavam o grau de impedimento que cada deficiência, em relação a sua interação com o ambiente, apresentava uma gradação de cinco níveis, que ia desde o 0 (correspondente à ausência de impedimentos) ao 4 (representando um impedimento completo). Para melhor compreensão das particularidades da avaliação da deficiência, sugere-se consulta a Brasil (2007).

<sup>195</sup> Esta Nota Técnica foi assinada por Maria Lucia Lopes da Silva, na condição de Coordenadora-Geral de Regulação e Ações Intersetoriais, sendo aprovada pela Diretora de Benefícios, Maria José de Freitas, em 28 de dezembro de 2006.

5. Quanto à realização das avaliações médica e social, a primeira continuará sendo feita por médicos peritos do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, e a segunda espera-se, que seja efetuada, preferencialmente, por assistentes sociais também deste Instituto. Ressalta-se, porém, que a adoção do novo modelo de avaliação social da deficiência e incapacidade implicará demandas de duas naturezas: uma vinculada à realização da avaliação social para fins de acesso ao BPC e a outra vinculada ao processo revisional das condições que lhe deram origem, conforme disposto no art. 21 da LOAS. Assim, seu processamento deve ser feito por uma instituição que disponha de condições, tais como: estrutura material e técnica adequada; diretrizes uniformizadoras para o atendimento dos usuários e para a capacitação técnica dos seus servidores; agilidade e segurança no trâmite administrativo, bem como cultura organizacional e administrativa quanto ao reconhecimento de direitos à transferência de renda. Considera-se que o INSS reúne as melhores condições para o atendimento às demandas citadas, pelas razões que se seguem:

I. é autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social – MPS, responsável pela implementação de uma das políticas no âmbito da Seguridade Social, a Previdência Social, que se viabiliza por meio da prestação de serviços e da operacionalização de benefícios de transferência de renda da previdência, da assistência social e de natureza indenizatória, entre outros;

II. é o órgão legitimado pela sociedade como referência no reconhecimento do direito à benefícios, inclusive ao BPC;

III. possui uma rede de atendimento ampla e sólida, estruturalmente organizada em 1.217 Agências da Previdência Social, incluindo as 75 unidades móveis (PrevMóvel e PrevBarcos); 100 Gerências Executivas, com estrutura gerencial, para o acompanhamento, supervisão e monitoramento das atividades realizadas pelas Agências e, 05 Gerências Regionais, às quais compete supervisionar, coordenar e articular a gestão das Gerências Executivas sob a sua jurisdição;

[...]

IV. é órgão executor de procedimentos e obrigações, pactuados mediante instrumentos específicos entre o MDS e o MPS, acerca da operacionalização do BPC há 11 anos. Acumulando, pois, conhecimento e experiência sobre a matéria o que permitirá, agilidade, efetividade e eficácia no que tange ao processamento da avaliação social da deficiência;

V. é autarquia competente para realizar apurações de denúncias e controle de ocorrências de irregularidades na operacionalização de benefícios sob a sua administração;

VI. possui amplo e moderno parque tecnológico, com sistemas de monitoramento e gestão da informação, desenvolvidos com base em plataformas unificadas em âmbito nacional;

VII. sua estrutura permite agilidade e segurança no trâmite administrativo, além de propiciar uma homogeneidade e agilidade da capacitação técnica, criando também ambiente propício ao desenvolvimento de trabalho interdisciplinar;

VIII. seu corpo técnico é formado por servidores públicos federais, cujas suas atribuições sujeitam-se a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que determina o compromisso com o bem público e a defesa do direito do cidadão. Ressalta-se, todavia, que o quadro de servidores competentes para realizar a avaliação social necessita ser incrementado com vistas a assegurar o atendimento da demanda em pauta (BRASIL, 2006, pp. 3-5).

Esse documento traz ainda justificativas específicas para que a avaliação social fosse desenvolvida pelos assistentes sociais do INSS:

6. A realização da avaliação social pelos assistentes sociais do INSS favorecerá aos beneficiários do BPC, pela segurança e conforto que esse órgão lhes proporcionará pelas condições que possui, conforme comentado anteriormente, e pela otimização do acesso ao benefício, em face da experiência desses profissionais no âmbito daquela instituição, no cumprimento da competência legal que lhe é reservada no que se refere a realização dos direitos sociais: ao Serviço Social do INSS compete “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” (Art. 88 da Lei 8.213/91) (BRASIL, 2006, p. 5).

O documento acima traz ainda justificativas específicas para que a avaliação social fosse desenvolvida pelos assistentes sociais do INSS:

8. A constatação das vantagens advindas da capacidade institucional do INSS para operacionalizar a avaliação social para acesso ao BPC, nos termos mencionados, não impede que se reconheça o déficit de assistentes sociais daquele órgão, inferindo-se, portanto, que para assumir tais atividades, o órgão deverá dispor de quantidade suficiente de assistentes sociais em seu quadro de pessoal (BRASIL, 2006, p. 6).

Assim, a avaliação social passou a se consistir em uma entrevista realizada pelos assistentes sociais da previdência junto aos requerentes do BPC, ou seja, às pessoas com deficiência que não possuíam renda própria suficiente e/ou que a sua renda familiar *per capita* fosse inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário-mínimo vigente à época de seu requerimento, conforme previsto na LOAS, desde 1993. É a partir desse recorte específico da avaliação da deficiência que se observa a materialização de critérios mais justos no processo de análise e concessão do BPC, haja vista que, no modelo biomédico, centrado tão somente na estrutura e na função do corpo, as dificuldades de acesso ao benefício eram enormes, exigindo, muitas vezes, que os requerentes comprovassem a total incapacidade e dependência em relação aos cuidados de terceiros para sobreviver.

A avaliação social realizada pelo Serviço Social no INSS, então, passou a introduzir nos aspectos avaliativos elementos particulares da vida dos sujeitos, reconhecendo-se as barreiras de desempenho e de participação social que impediam que estes tivessem as mesmas condições de igualdade que outras pessoas na sociedade. Aspectos como formas de discriminação, preconceitos e opressões; a análise das determinações de classe social, gênero, étnico-raciais, orientação sexual, geracionalidade; as dificuldades provenientes do acesso às políticas de educação, saúde, assistência social, habitação, transporte, emprego,

segurança pública etc.; a presença ou não de apoio familiar, comunitário, ensejando relações de abandono ou suporte afetivo e material; a disponibilidade, quando necessária, de tecnologias assistivas; dentre outras.

Assim, nesse processo de construção de um novo modelo de avaliação da deficiência, cada profissional, seja médico perito seja assistente social, passou a ter suas respectivas áreas de avaliação específica, dividindo apenas a avaliação conjunta do componente “Atividades e Participação”. Ao término da avaliação realizada pelos profissionais, o sistema de pontos conferidos a cada pessoa avaliada atribuía um resultado que define se houve ou não o reconhecimento da concessão do benefício em razão da deficiência, conforme aponta a Tabela apresentada em Brasil (2007, pp. 75-76).

As conclusões do GTI apontam algo importante para essa tese, revelando não apenas os resultados positivos para a ampliação do direito ao BPC voltado às pessoas com deficiência, mas, particularmente, à necessidade de recomposição dos quadros profissionais de assistentes sociais na previdência.

Assim, o GTI propõe, considerando estudos e análises da legislação federal em vigor e as técnicas utilizadas para classificação de deficiência, funcionalidade e saúde existentes em nível nacional e internacional, para reconhecimento de direito ao BPC para a pessoa com deficiência, incorporar em sua operacionalização os seguintes procedimentos:

- Aplicação do novo instrumento denominado “*Avaliação Médico-Pericial e Social da Incapacidade para a Vida Independente e para o Trabalho – AMES/BPC*” elaborado com base na CIF;
- Revisão do Decreto nº 1.744, de 05/12/1995, para atualizações gerais já demandadas e para incluir a “operacionalização” proposta com o novo instrumento de concessão do BPC às pessoas com deficiência;
- Revisão, em conjunto com o MDS, dos atos normativos do INSS para elaboração de novas orientações sobre concessão do BPC às pessoas com deficiência, que contemple as modificações necessárias para utilização do novo instrumento, bem como proposição para adequação do sistema corporativo SABI;
- Capacitação de servidores administrativos, assistentes sociais e médicos do quadro do INSS para viabilizar a aplicação dessa nova proposta de avaliação. O treinamento compreende, inclusive, o estabelecimento de um roteiro para preenchimento do formulário (Anexo I), onde há campos para informações técnicas adicionais, sociais e médicas, e a utilização do manual CIF BPC (anexo II) para mais fidedigno preenchimento do instrumento;
- Ações intersetoriais com o MDS, INSS e municípios, visando capacitação dos assistentes sociais dos municípios.
- Ações conjuntas entre o MDS e o INSS no sentido de **garantir a aplicação do instrumento**, abrangendo desde a adequação dos sistemas informatizados **até recursos humanos necessários ao desenvolvimento das ações**.
- Programação conjunta do MDS e INSS com a Comunicação Social dessas instituições para ampla divulgação externa direcionada às

instituições públicas e privadas, às entidades de classe e aos diferentes segmentos da sociedade envolvidos com a questão, para conhecimento dos novos parâmetros de avaliação do BPC às pessoas com deficiência (BRASIL, 2007, p. 78, grifo nosso).

Em seu relatório final, publicado em 2006, o GTI deixou nítida a necessidade do quantitativo suficientes de profissionais no INSS para que o novo modelo de avaliação da deficiência pudesse ser implementado, reforçando o argumento da imediata reposição do número de assistentes sociais na previdência, através de concurso público<sup>196</sup>. Nesse mesmo ano o Serviço Social na previdência conseguiu avançar mais um passo em direção à sua reorganização, conforme registros do CFESS (2010, p. 1),

Em 2006, com o Decreto 5.810 de 19/06/2006, foram disponibilizadas as Funções Comissionadas Técnicas – FCT, oficializando as representações técnicas do Serviço Social nas 100 Gerências Executivas. No entanto, tais conquistas não foram acompanhadas da viabilização das ações considerando a não realização de concurso público, bem como, reposição do quadro seu técnico.

Com a recriação da DSS, a nomeação de sua chefia e a retomada das Representações Técnicas nas Gerências Executivas, embora ainda não houvesse uma definição orçamentária, o Serviço Social na previdência passava a recuperar parte de sua gestão administrativa básica. Contudo, o grande entrave para sua reorganização mais ampla e a retomada do projeto inconcluso de implementação da Matriz continuava a ser, sem sombra de dúvidas, a recomposição do número de profissionais no INSS. Nessa direção, algumas estratégias foram adotadas pelo GTI e pela Diretoria de Benefícios do MDS que favoreceram as negociações posteriores. A primeira estratégia foi a explicitação da necessidade de pessoal no INSS em todos os documentos expedidos sobre o assunto, a exemplo da Nota Técnica DBA/SNAS/MDS nº 55 já mencionada. A segunda foi a reafirmação da necessidade de adequação do quadro de assistentes sociais do INSS, no Relatório Final do GTI e, finalmente a inclusão no Decreto 6.214/2007, que traz uma nova regulamentação do BPC, cuja nova avaliação seria implementada em um prazo determinado: “Art. 50.

---

<sup>196</sup> Registra-se que esse GTI elaborou a Exposição de Motivos nº 12, buscando subsidiar os órgãos do governo – particularmente a Casa Civil – em relação à incorporação da avaliação social como parte integrante da avaliação da deficiência no INSS. Nesse mesmo documento também foi sinalizada a necessidade de 1.600 assistentes sociais para repor, por meio de concurso público, o quadro de profissionais no INSS e, desta forma, garantir a realização da avaliação social por esses profissionais.

*O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o INSS terão o prazo até 31 de julho 2008 para implementar a avaliação da deficiência e do grau de incapacidade prevista no art. 16” (BRASIL, 2007, grifo nosso).*

O artigo do decreto foi fundamental para que uma ampla mobilização fosse desenvolvida a partir de então para que fosse realizado concurso público para assistentes sociais no INSS. Todavia, o governo não conseguiu cumprir o primeiro prazo previsto, tendo que estabelecer um novo prazo<sup>197</sup>.

Nesse sentido, juntando-se aos esforços já empreendidos pelo GTI do novo modelo de avaliação da deficiência, foi criado um outro GTI, também vinculado ao MPS e MDS, além do CFESS, por meio da Portaria Conjunta nº 01/MPS-SE/MDS-SE, de 28 de junho de 2007. Este segundo GTI tratava, especificamente, de construir uma proposta para a “reestruturação” do Serviço Social na previdência. O GTI apresentou como produto uma minuta de decreto com as atribuições e competências das instâncias do Serviço Social (ANEXO II), a qual foi encaminhada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), porém nunca foi aprovada. Em seu relatório final, o GTI de reestruturação do Serviço Social na previdência, dentre outras necessidades<sup>198</sup>, também apontou a necessidade urgente de recomposição dos quadros profissionais de assistentes sociais no INSS, através de concurso público, que não acontecia no âmbito da previdência social para essa especialização profissional, “há mais de trinta anos” (BRASIL, 2007, p. 2). Nesse sentido, como conclui o GTI, em seu relatório final:

Ao término de seu trabalho o GTI manifesta a sua compreensão de que o produto apresentado **terá sua validade a partir da realização do concurso público para os assistentes sociais**. Reafirma-se assim a urgência da concretização desse pleito sob o risco do não cumprimento pelo poder executivo das prerrogativas legais e normativas e com isso oferecer a população usuária serviços de qualidade no acesso aos direitos sociais, especialmente os previdenciários e assistenciais (BRASIL, 2007, p. 7, grifo nosso).

---

<sup>197</sup> A nova data para implementação desta avaliação foi redefinida por meio de instrumento legal específico, através do Decreto nº 6.564, de 12 de setembro de 2008, estipulando o novo prazo para até 31 de maio de 2009. Ainda assim, as primeiras avaliações, conforme o novo modelo proposto, só foram realizadas entre os meses de junho e julho daquele ano, em razão de ações judiciais e atrasos nos trâmites de convocação dos assistentes sociais aprovados no concurso.

<sup>198</sup> Ressalta-se ainda sobre o trabalho deste GTI que, além da necessidade de concurso público para assistentes sociais no âmbito da previdência social, suas discussões também versaram sobre o retorno do recurso orçamentário (Recurso Material) para o serviço Social; as condições técnicas, éticas e estruturais de trabalho para estes profissionais; a finalidade do parecer social, bem como, a definição das atribuições do cargo de Analista do Seguro Social com Formação em Serviço Social.

Mesmo diante das conclusões dos dois GTIs mencionados e das demais estratégias citadas, apontando para a necessidade de realização de concurso público para assistentes sociais no INSS, os setores que decidiam sobre a demanda junto ao governo Lula não avançavam nesta definição, especialmente o Ministério do Planejamento. Diante desta situação letárgica, coube aos assistentes sociais da Secretaria Nacional da Assistência Social (SNAS), especialmente aos da Diretoria de Benefícios (DBA), e aos assistentes sociais do INSS, apoiados pelo conjunto CFESS/CRESS, por suas entidades sindicais e contando ainda com a participação de estudantes do curso de Serviço Social, bem como de organizações e demais movimentos sociais em defesa dos direitos das pessoas com deficiência, a tarefa de pressionar o governo no sentido de cobrar prioridade em relação à implementação do novo modelo de avaliação de deficiência no INSS e em relação ao concurso. Recorda-se de que, ainda no início de 2008, o CFESS passou a intensificar as suas ações em relação às incidências políticas junto ao governo Lula para cobrar a efetivação do produto dos GTIs, ambos apontando para a realização do concurso público para assistentes sociais no INSS. Em 26 de fevereiro de 2008, o CFESS lançava o seu documento “CFESS Manifesta”, cujo tema foi “O Conjunto CFESS/CRESS na Luta pela Realização de Concurso Público para o INSS” (CFESS, 2008). Esse documento seria reeditado uma segunda vez para ser distribuído em um importante evento que ocorreria dois meses depois. O conteúdo do “CFESS Manifesta” produziu um resgate histórico acerca das atribuições do Serviço Social na política de previdência, das normativas que o fundamentam, de sua situação concreta e precária naquele momento e, fundamentalmente, da necessidade de realização do concurso público para a área no INSS.

Após a publicação do documento pelo CFESS, houve a construção de um amplo conjunto de articulações políticas, envolvendo vários parlamentares do Congresso Nacional, buscando apoio para mediar negociações junto ao governo e dar celeridade ao disposto no art. 50 do Decreto nº 6.214/2007, assim como à demanda de realização de concurso para assistentes sociais no INSS, conforme demonstram registros documentais do CFESS (2010b, p. 2, grifo nosso),

O CFESS, em continuidade às suas ações em defesa do concurso público, buscou também interlocução com a Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social, por meio do seu presidente, *decorrendo daí a realização*

*de uma Audiência Pública na Câmara Federal, realizada em 24 de abril de 2008, com a presença de muitos representantes do CFESS e dos CRESS, com a participação intensa de profissionais e estudantes.*

A audiência pública na Câmara dos Deputados marcou decisivamente a luta, não apenas dos assistentes sociais do INSS, mas também de suas entidades representativas e do movimento nacional das pessoas com deficiência, pela implementação do modelo biopsicossocial de avaliação da deficiência e pelo concurso público para assistentes sociais no INSS.

Figura 9 – Ato público, em 2008, na Câmara dos Deputados Federais, em defesa do concurso público para assistentes sociais na previdência social.



Fonte: Acervo Blog Serviço Social na Previdência (S/D)

Essas duas pautas chamaram à atenção alguns parlamentares que, imediatamente após a audiência pública e suas repercussões, se comprometeram a estabelecer um canal de diálogo com integrantes do governo Lula, resultando em algumas construções políticas significativas.

Os desdobramentos dessa audiência foram muito positivos, o que fortaleceu nossa luta e mobilização. No mesmo dia da audiência foram marcadas outras reuniões. O CFESS reafirmou a necessidade do concurso frente às demandas dos serviços e defasagem do quadro técnico do INSS, teve continuidade, paralelamente, as articulações com o MDS, Ministério da Previdência e MPOG. Como forma de demonstrar concretamente o nosso pleito, em todas as reuniões realizadas, o CFESS entregou aos seus interlocutores um conjunto de documentos, dentre os quais, ofício justificando a necessidade das 1.600 vagas (é importante notar que este quantitativo sempre foi defendido pelo CFESS, baseado no levantamento realizado pelo GT acima referido); Lei 8.662/1993; Código de Ética do Assistente Social; CFESS Manifesta em defesa do concurso; adesivos

preparados para a audiência pública; abaixo assinados enviados pelos CRESS (CFESS, 2010b, p. 2)

Depois da intensa mobilização e das reuniões realizadas com vários integrantes do governo, foi confirmada, ainda para 2008, a autorização, por parte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), da realização do concurso público para assistentes sociais no INSS. A princípio, o número de vagas que seria autorizado pelo MPOG era de seiscentas, quantitativo este insuficiente para suprir as reais necessidades e demandas de trabalho no INSS. Depois de algumas reuniões, questionamentos e pressão sobre o tema, os representantes do governo recuaram e decidiram aumentar o número de vagas do concurso para novecentas, com a possibilidade de convocar mais 50% deste total, ou seja, mais quatrocentos e cinquenta vagas. Finalmente, “em 10 de novembro de 2008, foi publicado no DOU o **‘Edital Nº 1, de 6 de novembro de 2008, Concurso Público para provimento de vagas no cargo de Analista de Seguro Social**<sup>199</sup>, com a disponibilização de novecentas vagas para todo o Brasil” (CFESS, 2010, p. 2, grifo do autor). O concurso público não foi uma simples decisão originária da consciência ou do projeto de Estado defendido pelo governo Lula, embora alguns representantes do governo quisessem passar esta ideia<sup>200</sup>. O concurso foi resultado de uma longa batalha, fruto da luta e resistência dos assistentes sociais da previdência, de suas entidades representativas, bem como dos movimentos sociais, particularmente das

---

<sup>199</sup> O cargo de “Analista do Seguro Social” é a designação dada aos integrantes da carreira dos servidores do INSS, a partir do acordo firmado entre o governo e as entidades sindicais que representavam esta categoria de servidores, por meio da Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004, que tratou da reestruturação da carreira dos servidores do INSS. Conforme esta lei, os servidores de nível superior passavam a ser denominados de “Analistas do Seguro Social”, sendo que a exigência de uma determinada profissão acrescentaria à referida nomenclatura a designação “com Formação em”. Assim, os “assistentes sociais” no INSS, aprovados em concurso público após essa lei, passavam a ser denominados de “Analistas do Seguro Social com Formação em Serviço Social”. Esta não foi apenas uma mudança terminológica. Ela também implicaria uma série de questionamentos e tentativas de ingerência institucionais nos processos de trabalho dos assistentes sociais, visando a determinar a essa categoria profissional a realização de novas atribuições profissionais que não possuíam relação alguma com a sua área de formação, ou mesmo, com as competências e atribuições que, historicamente, esses profissionais vinham desempenhando na política de previdência social, conforme será melhor analisado adiante.

<sup>200</sup> Chamou à nossa atenção um artigo, de autoria do então Ministro da Previdência Social do governo Lula, entre 2008 e 2010, o Deputado Federal pelo PT do Ceará, José Barroso Pimentel. Nesse artigo Pimentel registra a contratação dos novecentos assistentes sociais para a previdência. Embora de forma muito confusa, relacionando o BPC “às rurais com deficiência da área rural” e por este benefício assistencial como sendo integrante do Regime Geral de Previdência Social, a menção feita por Pimentel (2010, p. 113) reivindica para o governo o feito dessa conquista, como medida de universalização da previdência.

pessoas com deficiência, que reivindicavam a implantação do modelo biopsicossocial de avaliação da deficiência.

O concurso público foi realizado no dia 11 de janeiro de 2009, tendo 43.354 profissionais inscritos. Entre a realização do concurso e as primeiras convocações dos assistentes sociais aprovados, demorou-se cerca de cinco meses. A demora na convocação também se deu devido a uma Ação Civil Pública, impetrada pelo Ministério Público Federal do Amazonas, na qual o órgão pedia, em caráter liminar, a anulação das provas e sua nova realização, em razão de terem ocorrido problemas na aplicação das provas em uma escola de Manaus. Passada esta outra batalha – dessa vez, no campo jurídico – os primeiros novecentos assistentes sociais aprovados no concurso começaram a ser convocados a partir de junho de 2009. A distribuição do número de vagas pelos estados ficou assim definida, conforme apresenta o Quadro 11.

Quadro 11 – Distribuição do número de vagas do concurso por estado e habitantes				
(continua)				
Região/Unidade da Federação	Nº Vagas	% Vagas	Nº Habitantes (milhão)	% Habitantes (referência nacional)
<b>Norte</b>	<b>64</b>	<b>6,6%</b>	<b>15.142.684</b>	<b>8,0%</b>
Acre	06	0,6%	680.073	0,3%
Amapá	04	0,4%	613.164	0,3%
Amazonas	13	1,4%	3.341.096	1,8%
Pará	24	2,6%	7.321.493	3,9%
Rondônia	07	0,7%	1.493.566	0,8%
Roraima	02	0,2%	412.783	0,2%
Tocantins	08	0,9%	1.280.509	0,7%
<b>Nordeste</b>	<b>261</b>	<b>28,7%</b>	<b>53.088.499</b>	<b>28,0%</b>
Alagoas	16	1,7%	3.127.557	1,7%
Bahia	80	8,9%	14.502.575	7,7%
Ceará	34	3,7%	8.450.527	4,4%
Maranhão	27	3,0%	6.305.539	3,3%
Paraíba	19	2,1%	3.742.606	2,0%
Pernambuco	49	5,4%	8.734.194	4,6%
Piauí	12	1,3%	3.119.697	1,7%
Rio Grande do Norte	14	1,5%	3.106.430	1,6%
Sergipe	10	1,1%	1.999.374	1,0%
<b>Sudeste</b>	<b>354</b>	<b>39,2%</b>	<b>80.187.717</b>	<b>42,3%</b>
Espírito Santo	11	1,2%	3.453.648	1,8%
Minas Gerais	111	12,3%	19.850.072	10,4%
Rio de Janeiro	46	5,1%	15.872.362	8,4%
São Paulo	186	20,6%	41.011.635	21,6%
<b>Sul</b>	<b>152</b>	<b>16,7%</b>	<b>27.497.970</b>	<b>14,5%</b>
Paraná	51	5,6%	10.590.169	5,6%
Rio Grande do Sul	69	7,6%	10.855.214	5,7%
Santa Catarina	32	3,5%	6.052.587	3,2%
<b>Centro-Oeste</b>	<b>69</b>	<b>7,6%</b>	<b>13.695.944</b>	<b>7,2%</b>
Distrito Federal	12	1,3%	2.557.158	1,3%

Quadro 11 – Distribuição do número de vagas do concurso por estado e habitantes				
				(conclusão)
<b>Goiás</b>	22	2,4%	5.844.996	3,1%
<b>Mato Grosso</b>	17	1,9%	2.957.732	1,6%
<b>Mato Grosso do Sul</b>	18	2,0%	2.336.058	1,2%
<b>Total</b>	<b>900</b>	<b>100%</b>	<b>189.612.814</b>	<b>100%</b>

Fonte: Edital nº 01 (2008) e IBGE (2009)

Apesar de representar uma conquista política importante, o referido concurso público para assistentes sociais no INSS, com novecentas vagas para todo o país, nitidamente não foi suficiente para suprir as reais necessidades populacionais pelo atendimento desses profissionais nas agências do Instituto nos estados e Regiões brasileiros. Mesmo com a disponibilidade da força de trabalho de centenas de profissionais pelo país, persistiram as necessidades e as disparidades regionais em relação ao quantitativo de profissionais e distribuição de vagas do concurso pelo território nacional, o que ficou evidente quando se verifica a situação de cada Região e estado do país, conforme já indicado no Quadro 11. Os estados que possuem maior prejuízo nesse sentido se encontram nas Regiões Sudeste e Norte, algo que pode ser constatado ao comparar a proporção dos percentuais de distribuição de vagas do concurso e o percentual de habitantes que possui cada Região e estado do país.

Quando se analisa as particularidades regionais, por exemplo, relacionando-se o número de habitantes por estado e Região à distribuição do número de vagas de assistentes sociais do concurso, compreende-se melhor a situação. Neste caso, se for estabelecida uma média nacional, dividindo-se o número de habitantes no Brasil (**189.612.814**), conforme dados do IBGE (2009), pelo total de vagas para assistentes sociais do INSS (**900**), distribuídas no referido concurso, será encontrado o seguinte *Indicador de referência*: **210.680 Hab./AS**<sup>201</sup>. Tendo como

<sup>201</sup> Este indicador, como média nacional, serve para analisar as particularidades de cada estado e Região do país no que se refere às suas necessidades de força de trabalho, levando-se em consideração o número de habitantes que cada um possui. Assim, o cálculo de referência nacional foi replicado a partir das informações populacionais e de quantidade de vagas oferecidas no concurso para assistentes sociais em cada Região e estado do país. Dessa forma, apresenta-se aqui, por ordem de classificação da melhor para a pior situação, o resultado da relação *habitante por assistente social da previdência*. **Regiões**: 1ª Sul (180.907); 2ª Centro-Oeste (198.491); 3ª Nordeste (203.404); 4ª Sudeste (226.518) e 5ª Norte (236.604). **Estados**: 1º Acre (113.345); 2º Mato Grosso do Sul (129.781); 3º Amapá (153.291); 4º Rio Grande do Sul (157.321); 5º Tocantins (160.063); 6º Mato Grosso (173.984); 7º Pernambuco (178.248); 8º Minas Gerais (178.829); 9º Bahia (181.282); 10º Santa Catarina (189.143); 11º Alagoas (195.472); 12º Paraíba (196.979); 13º Sergipe (199.937); 14º Roraima (206.391); 15º Paraná (207.650); 16º Distrito Federal (213.096); 17º Rondônia (213.366); 18º

referência esse indicador, observa-se que doze unidades da federação no país apresentaram médias superiores ao indicador de referência nacional, sendo que três pertenciam à Região Sudeste, tendo o Rio de Janeiro e o Espírito Santo, respectivamente, ficado com as piores situações em relação à distribuição de vagas de assistentes sociais do concurso por habitante. Sobre isso, reside aqui uma preocupação em relação à Região Sudeste, tendo em vista que é a região mais populosa do país e, por conseguinte, é a região onde se encontram significativas dificuldades para que a população tenha acesso ao Serviço Social na previdência, em decorrência do insuficiente número de assistentes sociais disponíveis.

Em relação à Região Norte, dentre as cinco regiões do país, ela foi a que ficou com a pior situação, levando-se em consideração o indicador de referência nacional, superando ainda a Região Sudeste. Pará, Amazonas e Rondônia, respectivamente, ficaram com os piores indicadores de vaga de assistente social no concurso por habitante. Chamou à atenção o fato de que no estado de Roraima se previram apenas duas vagas de assistentes sociais no concurso.

As distorções em relação à distribuição de vagas no concurso público de assistentes sociais e sua relação por habitante nos respectivos estados e Regiões do país também foram alvo de questionamentos por parte de muitos profissionais que se submeteriam ao concurso, como demonstra documento do CFESS (2010, pp. 2-3):

Após a publicação do Edital, o CFESS passou a receber manifestações indignadas de assistentes sociais em relação à distribuição de vagas e solicitações de ações do CFESS no sentido de alterar o referido Edital. Na ocasião manifestamos publicamente a posição da entidade, reafirmando a luta pela realização do concurso e informando que a distribuição das vagas fora realizada exclusivamente pelo INSS em função das demandas e que não tínhamos elementos que fundamentassem uma proposta de alteração do Edital. Reafirmávamos sempre a nossa disposição em continuar na luta pela ampliação do número de vagas, possibilitando a inclusão de mais 50% dos profissionais aprovados e pela qualidade dos serviços prestados à população usuária.

Os questionamentos, aliados ao insuficiente número de vagas no concurso para assistentes sociais do INSS, contribuíram para fundamentar a luta pela convocação do número de 50% de profissionais que ficaram em excedência no

---

São Paulo (220.492); 19º Rio Grande do Norte (221.887); 20º Maranhão (233.538); 21º Ceará (248.544); 22º Amazonas (257.007); 23º Piauí (259.974); 24º Goiás (265.681); 25º Pará (305.062); 26º Espírito Santo (313.968) e 27º Rio de Janeiro (345.051).

concurso. Ao término deste processo, entre as várias reuniões, cobranças e pressões das entidades para que fosse convocado o total previsto de profissionais excedentes, foram convocados, até os instantes finais do prazo de vigência do concurso, todos os profissionais excedentes previsto em edital<sup>202</sup>. Embora o número de assistentes sociais convocados no concurso, somado aos profissionais que já existiam na instituição, tenha propiciado uma falsa impressão de que, a partir daí, constituiu-se um corpo de profissionais que numericamente jamais foi visto na previdência social. Contudo, observa-se que esta ideiação não corresponde aos fatos históricos, nem absoluta nem relativamente. Nos anos 1970, por exemplo, o número de assistentes sociais na previdência era absolutamente maior, como já demonstrado por autoras como Bugalho (1977) e Pereira (1979), sendo identificado um total de 1.754 assistentes sociais atuando na previdência social, em 1976 (PEREIRA, 1979, p. 315). Se analisado a partir de dados comparativos, o número de assistentes sociais trabalhando no Serviço Social na previdência é, relativamente, ainda menor, pois, em 1976, a população estimada do Brasil era de quase 110 milhões de habitantes, o que corresponde a pouco mais da metade da população atual no país. Assim, há uma população trabalhadora muito maior para ser atendida no Brasil pelo Serviço Social na previdência, sendo que o quantitativo de profissionais disponibilizados pelo INSS para atender a demanda não acompanhou o crescimento populacional.

Assim, embora verifique-se a necessidade de contratação de mais profissionais para o Serviço Social na previdência, a efetivação de cerca de 1.350 assistentes sociais no INSS contribuiu, ao menos, para reverter a lógica da extinção e do encerramento da oferta desse serviço previdenciário no país, como também para forçar uma definição e ampliação de recursos orçamentários para o financiamento das ações do Serviço Social no INSS a partir de 2009, mesmo havendo uma intensa e frequente incidência corrosiva nesses recursos,

---

<sup>202</sup> Ao todo foram duas convocações, publicadas no Diário Oficial da União (DOU). A primeira publicação, feita no DOU nº 245, de 20 de dezembro de 2012, convocou duzentos profissionais excedentes em todo o país. Já a segunda convocação foi publicada no DOU nº 101, de 28 de maio de 2013, convocando mais duzentos e cinquenta assistentes sociais. Com essas duas convocações de quatrocentos e cinquenta profissionais excedentes, concluía-se o limite de convocados que havia sido acordado nas negociações com o governo e previsto no edital do concurso. A convocação dos excedentes foi outra luta travada entre as representações dos assistentes sociais – particularmente o CFESS – e os representantes do governo na Casa Civil, Ministério da Previdência Social e INSS. A última convocação, inclusive, ocorreu sob pressão das entidades, no limite do prazo, faltando poucos dias para encerrar a vigência do concurso, em 4 de junho de 2013, já tendo sido prorrogado pelo INSS por mais dois anos, conforme publicado no DOU nº 97, de 23 de maio de 2011.

materializada nos cortes e contingenciamentos do orçamento. Os recursos financeiros tiveram de ser empenhados, tendo em vista a necessidade da realização de capacitações dos assistentes sociais recém-contratados para conhecer e operacionalizar os sistemas e o novo modelo de avaliação da pessoa com deficiência. Efetivamente, este modelo passou a ser desenvolvido no INSS entre os meses de junho e julho de 2009. Dessa forma, nesse primeiro momento, a força de trabalho dos assistentes sociais no INSS passou a ser totalmente direcionada para zerar os estoques de avaliação social da deficiência para requerentes do BPC/LOAS que estavam à espera, alguns há mais de ano.

Outro aspecto importante a ser analisado, que é uma conquista para os trabalhadores brasileiros, foi que, antes do concurso de 2009 e da chegada dos assistentes sociais advindos dele, o Serviço Social na previdência estava restrito aos grandes centros urbanos, notadamente nas unidades da previdência social situadas nas capitais dos estados. A partir da recomposição do quadro de profissionais, o Serviço Social passou a ser implantado também em municípios e regiões onde antes não existia. Concretamente, isso contribuiu para a ampliação de um serviço previdenciário que possui como competência, direção social e compromisso a socialização de informações previdenciária, a ampliação da proteção social, a desburocratização dos órgãos de previdência e a viabilização de direitos.

### **3.2.2 A tomada de assalto da DSS como expressão de um “golpe” e do acirramento das posições conservadoras na gestão do INSS**

Passado o momento inicial de esforços realizados pelo conjunto de profissionais do Serviço Social para zerar a fila de espera dos requerimentos de BPC destinados às pessoas com deficiência, a gestão nacional do INSS passou a apresentar outras demandas de trabalho para os assistentes sociais. As demandas diziam respeito a atividades de caráter administrativo, vinculadas à análise e concessão de benefícios previdenciários e assistenciais. Duas justificativas foram utilizadas pela gestão do INSS para estabelecer tais requisições aos assistentes sociais. A *primeira* dizia respeito ao fato de que o INSS apresentava uma alta demanda de requerimentos de benefícios, o que contrastava com o quantitativo insuficiente de servidores no órgão para dar conta do trabalho. Os assistentes sociais, então, passavam a ser chamados a “colaborar” com a instituição, devendo,

segundo esta lógica voluntarista, colocar-se à disposição do órgão para atuar onde fossem necessários. Já a *segunda* justificativa da gestão do INSS se concentrava na reafirmação institucional de que os assistentes sociais, aprovados a partir do concurso realizado em 2009, já não eram “apenas” e exclusivamente “assistentes sociais”, mas sim “Analistas do Seguro Social” com formação em Serviço Social. Esta designação, que passou a ser adotada a partir do acordo de greve de 2004<sup>203</sup>, estabelecido entre o governo Lula e as representações sindicais dos servidores, resultou do processo de reestruturação da carreira dos servidores do INSS. Com a edição da Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004, os servidores do INSS que eram agrupados na então “Carreira Previdenciária” passam a fazer parte da chamada “Carreira do Seguro Social”. Assim, os servidores de nível médio de escolaridade passaram a ser designados de “Técnicos do Seguro Social”, enquanto os servidores de nível superior, fossem eles com exigência de formação específica – a exemplo dos assistentes sociais – ou não, passaram a ser denominados de “Analistas do Seguro Social”. Nesse sentido, os gestores da cúpula do INSS passaram a adotar o discurso que aos servidores do instituto, independentemente de suas formações profissionais, caberia a execução de tarefas que seriam comuns a todos os servidores do órgão. Isto incluía atividades administrativas, que eram um dos grandes problemas do INSS à época. Assim, a forma que os gestores do órgão encontraram para driblar a insuficiência de servidores nos quadros do instituto e resolver os problemas administrativos foi promover o desvio de função dos seus servidores, incluindo aqueles que historicamente sempre tiveram suas competências e atribuições bem delimitadas na previdência social.

Buscando reafirmar a condição de “assistentes sociais” dos novos profissionais concursados e convocados pelo INSS, o CFESS, imediatamente, tratou de requerer junto às Diretorias de Benefício – à qual o Serviço Social estava vinculado naquele momento – e aos Recursos Humanos do INSS, dentre outras questões, que fosse observada a exigência de comprovação de inscrição das/os

---

<sup>203</sup> Há que se registrar que tal acordo de greve, embora tenha trazido vantagens financeiras expressivas para os servidores do INSS – possibilitando que, em cerca de dois anos de sua implementação, entre os anos de 2009 e 2011, o valor de suas remunerações chegasse a dobrar – também acarretou em alguns retrocessos para a categoria, particularmente em algumas pautas históricas, dentre elas, a da jornada semanal de trabalho. Esta última passou a ser de 40 horas semanais e não mais de 30 horas – salvo opção do servidor, com a devida redução proporcional de sua remuneração – graças a uma manobra do governo, introduzindo este dispositivo de mudança de jornada de trabalho de forma unilateral, anos depois, por meio da Medida Provisória nº 441/2008, posteriormente convertida em Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009.

assistentes sociais convocados nos respectivos Conselhos Regionais de Serviço Social. Isto foi feito por meio do Ofício CFESS nº 641, de 13 de julho de 2009. Dessa forma, o CFESS reafirmava que os profissionais concursados, independentemente de sua nomenclatura funcional<sup>204</sup> dentro do INSS, eram assistentes sociais.

Contudo, mesmo com as incidências políticas realizadas pelo conjunto CFESS/CRESS, os ataques ao Serviço Social na previdência permaneciam. As primeiras formas de resistência às requisições e demandas de trabalho indevidas por parte da gestão do INSS, direcionadas aos assistentes sociais, partiram da própria Divisão de Serviço Social (DSS) que, à época, por meio de sua chefia, manifestou reiteradas vezes a sua discordância em relação a essas medidas, apresentando resistência ao direcionamento que o instituto pretendia dar ao trabalho dos assistentes sociais, como relembra Silva (2015, p. 91):

Em 2009, com a força de trabalho relativamente reposta, a DSS assumindo a coordenação técnica nacional, a nomeação de Responsáveis Técnicos (RT) nas cem Gerências Executivas, Representantes Técnicos (RET) nas cinco Superintendências Regionais do INSS, o Serviço Social da previdência social reuniu condições para rearticular-se e expandir o seu alcance social. Mas novas tentativas de dismantelamento começaram a surgir ainda em 2009, a direção do INSS tenta esvaziar o seu conteúdo e burocratiza-lo, exonerando a chefia da DSS, que defendia a perspectiva da matriz; atribuindo aos profissionais atividades não compatíveis com o que determina a Lei 8.213/1991, como a habilitação de benefícios; redirecionando a força de trabalho para outras áreas e submetendo o trabalho dos assistentes sociais ao gerencialismo mercadológico que move a instituição. Isso provocou reação da categoria e assegurou conquistas

Assim, as gestões desenvolvidas dentro do INSS, durante os governos petistas, apesar de uma fina camada de verniz democrático, foram forjadas a partir de flagrantes práticas antidemocráticas e autoritárias, que atentavam contra os princípios democráticos e ético-políticos do próprio Serviço Social na previdência, já que passaram a intervir técnica, ética e politicamente na condução dos trabalhos da DSS. Assim, em 20 de outubro de 2009, ocorreu a exoneração da assistente social

---

<sup>204</sup> Importante lembrar que o problema de desvio de função de assistentes sociais no INSS, com a justificativa da “nomenclatura genérica” do cargo, foi tão sério que o CFESS teve de emitir uma resolução própria que se destinava a todos os órgãos nos quais os assistentes sociais haviam sido concursados com nomenclaturas genéricas, a exemplo de Analistas Judiciários, Legislativos, Técnicos em Assuntos Educacionais etc. A Resolução CFESS nº 572, de 25 de maio de 2010, definia, dentre outras questões, que os profissionais que exercessem atividades relacionadas aos artigos 4º e 5º da Lei nº 8.662/93 deveriam ser considerados assistentes sociais e estar devidamente registrados nos respectivos CRESS de suas regiões.

Ermelinda de Paula<sup>205</sup>, e a DSS foi ocupada por profissionais que, por razões ainda hoje não explicitadas publicamente ao conjunto de profissionais que compõem o Serviço Social na previdência, aceitaram ocupar a função, mesmo sabendo da arbitrária exoneração de uma profissional que, até aquele momento, possuía a legitimidade de sua indicação<sup>206</sup> por parte dos assistentes sociais da previdência social. Além disso, tratava-se de uma profissional que vinha desenvolvendo uma defesa intransigente do serviço previdenciário a partir da direção social, técnica e ético-política definida hegemonicamente pela categoria, materializada em sua Matriz.

O que a Direção Central do INSS buscava operar, com a exoneração da chefe da DSS à época e sua posterior substituição por uma profissional mais palatável aos interesses e propósitos da gestão do instituto, era arrefecer a organização e resistência coletivas dos assistentes sociais no INSS. A supressão abrupta do córtex cerebral de organização da resistência, localizado na direção social dada pela DSS, passou a constituir um elemento de fragilidade e de potencial estratégia de desarticulação dos assistentes sociais que, sem uma referência de direção técnica, ética e política, calcada nos princípios da Matriz, poderiam ser mais facilmente conduzidos aos propósitos gerencialistas defendidos pela gestão do INSS. Como se não bastasse a exoneração de uma chefia com nítida divergência dos direcionamentos institucionais ao Serviço Social, sua substituição por uma profissional sem maiores experiências profissionais, sem conhecimento histórico nem vivência institucional da construção do serviço previdenciário, facilitou o caminho, ao promover mecanismos de apassivamento e distração. Um exemplo disto foi a hipertrofia de Grupos de Trabalho (GT) que foram criados nessa época. Os grupos eram compostos estrategicamente por pessoas que pudessem

---

<sup>205</sup> Pelo importante trabalho de condução que desenvolveu no processo de reorganização do Serviço Social na previdência entre 2003 e 2009, bem como pela forma que foi exonerada da função de chefe da DSS, Ermelinda teve reconhecimento publicamente manifestado pelo CFESS, por meio de uma nota do Conselho. Para acesso à nota, cf. CFESS (2009a).

<sup>206</sup> Registra-se que, no processo de escolha e indicação da assistente social Ermelinda de Paula, sua indicação vinha sendo construída após a eleição presidencial de Lula, em outubro de 2002. Em relação ao assistente social Jorge Og de Vasconcelos Júnior, apesar do seu processo de indicação ter sido em uma espécie de “eleição indireta”, na qual foi criada uma série de critérios que impediam a participação ampla e direta dos assistentes sociais nessa escolha – o candidato só poderia ser indicado e votado em sua Região, não podendo ser indicado por outras Regiões; as Representantes Regionais (RET) do Serviço Social nas cinco Superintendências Regionais do INSS foram as responsáveis por decidir a indicação –, o processo de escolha, ainda que por linhas tortas, representou um avanço mínimo na possibilidade de se ter novamente uma representação na Divisão que não fosse imposta completamente de cima para baixo.

representar alguma ameaça com críticas e outras formas de mobilização coletiva, buscando, dessa forma, cooptá-los, o que nem sempre dava certo, embora servisse para reduzir os estranhamentos entre a nova gestão da DSS e os membros dos GTs. Além disso, as perseguições políticas e o não reconhecimento da indicação de assistentes sociais por seus pares para assumirem as representações técnicas em alguns estados passaram a ocorrer com frequência. Caso típico de perseguição política foi a realizada contra a ex-Chefe da DSS, Maria Lucia Lopes da Silva, quando esta retornou ao INSS após a conclusão de sua liberação para doutorado, em abril de 2011, e foi lotada na DSS. A referida assistente social era, à época, diretora do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e, por estar neste posto e ser uma das referências para a categoria de assistentes sociais no INSS, por sua presença constante nas diversas lutas, ela se ocupou de mobilizar a categoria no sentido de resistir ao desmonte do Serviço Social, assédios e perseguições que estavam ocorrendo contra os profissionais desse serviço. Diante disso, em 2 de setembro de 2011, ela foi colocada à disposição da área de Recursos Humanos do INSS, de forma arbitrária, pela então diretora da Diretoria de Saúde do Trabalhador (DIRSAT), sob a alegação de “inadaptação da servidora às normas, diretrizes, orientações e fluxo de trabalho, emitidas pela Diretoria de Saúde do Trabalhador”<sup>207</sup>. É importante registrar que, por meio do Memorando nº 37 DIRSAT/INSS, de 30 de agosto de 2011, dois dias antes da servidora ser colocada à disposição da área de Recursos Humanos, foi feito questionamento à Procuradoria Federal Especializada (PFE) do INSS acerca da possibilidade de adoção de procedimentos administrativos disciplinares contra a referida servidora, sob a alegação de que ela estava incitando os assistentes sociais contra a Divisão em que estava lotada. Dando seguimento à consulta, a PFE, por meio da Nota nº 193/2011/SUBPROC/PFE-INSS/PGF/AGU, de 23 de novembro de 2011, apontou que “a servidora utilizou correio eletrônico e a lista institucional para fins diversos das necessidades dos serviços da autarquia ao promover manifestação de cunho sindical e despreço”. Com base nas supostas acusações, o Corregedor Geral, por meio do Despacho nº 054/2012, de 23 de janeiro de 2012, sugeriu a abertura de sindicância investigativa contra a servidora, a qual foi instaurada em 10 de abril de 2012<sup>208</sup>. Todavia, após a servidora comprovar

---

<sup>207</sup> Conteúdo do Memorando nº 41 DIRSAT/INSS, de 2 de setembro de 2011.

<sup>208</sup> A instauração da Sindicância se deu por meio da designação do sindicante pela Portaria INSS/CORREG nº 11, de 9 de abril de 2012, publicada no BS/INSS nº 69, de 10 de abril de 2012.

que a mensagem de mobilização enviada aos seus colegas havia sido feita em um sábado à noite (13 de agosto de 2011), de seu correio eletrônico particular, para os correios eletrônicos particulares dos colegas de trabalho, na condição de Conselheira do CFESS, a sindicância investigativa foi encerrada e arquivada em 07 de maio de 2012<sup>209</sup>. Dessa forma, demonstra-se o grau de perseguição política que estava ocorrendo contra a categoria naquela conjuntura e o nível de constrangimento ao qual estavam sendo expostos aqueles que resistiam e persistiam na luta em defesa dos direitos sociais e da democracia. Vale registrar a ampla manifestação da categoria de assistentes sociais no Brasil contra essa perseguição política em particular<sup>210</sup> e outras que também estavam ocorrendo contra outros profissionais do Serviço Social no INSS em diversos estados do Brasil.

É evidentemente que os processos de intervenção técnica e política no trabalho dos assistentes sociais não diziam respeito somente a essa categoria profissional no INSS – embora, para a categoria, fosse algo mais acintoso – mas que, de igual forma, também dizia respeito a outros servidores dentro da instituição, conforme a pertinente análise de Iamamoto (2004, pp. 118-119; grifo nosso):

Os assistentes sociais estão sujeitos, como todos os demais trabalhadores, às mesmas tendências do mercado de trabalho, *sendo inócua qualquer iniciativa isolada de cunho corporativista para a defesa do “seu trabalho específico”*. O problema da insegurança do trabalho ou da redução de postos de trabalho não é peculiar ao Assistente Social: *o seu enfrentamento exige, ao contrário, ações comuns que fortaleçam a capacidade de articulação e organização mais ampla de coletivos de trabalhadores*, contrarrestando a desarticulação política e sindical, amplamente estimulada pelas políticas de cunho neoliberal. *Por outro lado, não significa perder de vista incidências específicas, que estão afetando diretamente o mercado de trabalho e o espaço ocupacional dos assistentes sociais, alterando-o no bojo das mudanças macrosociedades.*

<sup>209</sup> Todas as Informações podem ser conferidas no processo 35000.000154-2012-28, comando SIPPS nº 348.154.992, arquivado pela Corregedoria Geral do INSS.

<sup>210</sup> Em solidariedade a Lucia Lopes e repúdio ao INSS, foram encaminhadas cerca de cinquenta manifestações coletivas à DSS, entre elas, uma moção do Encontro Nacional do Conjunto CFESS/CRESS, de setembro de 2011; manifesto do CFESS; manifesto de doze CRESS (AL, AP, CE, GO, MT, MS, PE, RJ, SP, RS, SE e seccional de RR); carta de assistentes sociais de Belém, Belo Horizonte, Fortaleza, Macapá, Amazonas; manifestações de assistentes sociais do INSS da Região Nordeste, Norte e Centro Oeste, Sudeste e Sul, além de manifestações da FENASPS e de cinco sindicatos de previdenciários (AL, BA, CE, MA, PA, SE e SP) e manifestações de cursos de Serviço Social e Programas de Pós-graduação da área de Serviço Social. Estas notas foram amplamente divulgadas pelos manifestantes e, até o momento, grande parte delas ainda pode ser encontrada em portais específicos, a exemplo da nota do CFESS, disponível em: <http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/682>, acessado em 5/11/2020. A nota do CRESS/BA in: <http://novo.cress-se.org.br/cresse-manifesta-apoio-a-assistente-social-e-conselheira-do-cfess-lucia-lobes-pelo-ato-de-truculencia-e-desrespeito-da-gestao-nacional-do-inss/>, acessado em 5/11/2020. A nota da FENASPS, disponível em: <http://sintsprevmg.org.br/2011/09/08/inss-coloca-servidora-isposido-rh-por-defender-servisocial/>, acessado em 05/11/2020.

Dentro da perspectiva apontada por Iamamoto (2004): se por um lado a luta devesse ser algo mais amplo, travada pelo conjunto dos servidores do INSS, no sentido de barrar coletivamente os processos de intervenção, desmonte, assédio institucional e desvios de função dentro do instituto, por outro, as particularidades do trabalho profissional e os específicos ataques direcionados à organização do trabalho dos assistentes sociais exigiam desses profissionais uma reação na condição de categoria organizada. Dessa forma, o enfrentamento das novas determinações institucionais, direcionadas ao Serviço Social, foi realizado não apenas pelos assistentes sociais do INSS, mas também com a fundamental contribuição do CFESS, o qual participou de importantes e decisivas reuniões junto à gestão do INSS para buscar reverter essa situação.

Figura 10 – Reunião entre o CFESS e a presidência do INSS para tratar sobre as competências e atribuições privativas dos assistentes sociais na previdência.



Fonte: CFESS (2010).

Em uma das reuniões, entre as presidências do CFESS e do INSS, realizada em 8 de dezembro de 2009, discutiram-se as particularidades de reorganização dos processos de trabalho dos assistentes sociais no instituto, bem como a superação dos entraves para que isto viesse a ocorrer. Ciente da situação, o próprio presidente da autarquia, à época, Valdir Moyses Simões, em Brasília, sinalizou à categoria que não iria autorizar a utilização da mão de obra dos Assistentes Sociais para a

habilitação de benefícios, nem para qualquer outra função que não estivesse em acordo com a legislação vigente. Contudo, mesmo com as definições e encaminhamentos que se estabeleciam em reuniões institucionais, no âmbito administrativo-formal, as medidas da gestão, seja elas isoladas ou mais generalizadas entre alguns estados e regiões do país, continuavam a operar sobre os assistentes sociais do INSS, com um intenso processo de assédio e de tentativas de desvio de função. Tais situações demonstravam que, embora as reuniões tivessem sua importância no sentido de deixar registrados os acordos e definições estabelecidos com a cúpula da gestão do INSS e suas contradições posteriores, apenas as reuniões formais e protocolares não seriam suficientes para barrar as práticas autoritárias e pôr um fim às requisições indevidas à categoria profissional. Seria necessário também fortalecer a luta coletiva e os devidos enfrentamentos políticos contra elas. A análise que já vinha sendo feita pelos segmentos mais organizados da categoria profissional dos assistentes sociais no INSS era de que havia uma nítida ameaça ao projeto ético-político profissional do Serviço Social por dentro do órgão. Isso é o que comprovam os registros da reunião realizada por assistentes sociais do INSS, durante o Seminário Nacional em comemoração aos trinta anos do Congresso da Virada, realizado em São Paulo, entre 16 e 17 de novembro de 2009. Naquela ocasião, os profissionais presentes lançaram um “Manifesto”, no qual conclamavam a categoria a lutar e resistir contra as ofensivas da gestão do INSS dirigidas ao Serviço Social na previdência e, conseqüentemente, contra os usuários do serviço. O documento, inclusive, apresentava quinze propostas, como forma de contribuir para a organização da luta e resistência da categoria profissional em todo o país. Dentre as propostas estavam desde a orientação de registro documental de práticas tipicamente assediadoras dentro do órgão à resistência a determinações feitas de forma verbal, orientando a categoria a exigir formalmente a ordem por parte dos seus demandantes; aprofundar as articulações com o conjunto CFESS/CRESS e com as entidades sindicais, bem como fortalecer as representações técnicas e recusar posicionamentos individuais e isolados. O Manifesto encerrava com a seguinte defesa:

*Ante o exposto, reconhecemos a combatividade e compromisso dos profissionais do Serviço Social do INSS que estão resistindo, contra todas as adversidades, na defesa de um projeto ético-político e profissional, direcionado a uma sociedade mais justa e democrática e alertar que constitui um DEVER – o rigoroso cumprimento dos princípios e diretrizes do*

*Código de Ética do Assistente Social, Resolução CFESS n. 273, de 13 de março de 1993 e da Lei que regulamenta a profissão, bem como estar atentos às condições de trabalho, à autonomia técnica e à necessidade de uma chefia da Divisão de Serviço Social – com representatividade e legitimidade perante a categoria – para a efetivação desses compromissos ético-políticos firmados em defesa dos interesses imediatos e históricos da classe trabalhadora [...]. Resta a certeza de que o compromisso com o fortalecimento da proteção social em nosso país, que tem na política previdenciária um dos seus principais pilares, se traduz cotidianamente em nosso “compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população usuária”, princípio ético-político fundamental da profissão. É o que acreditamos, defendemos e por isso lutamos! (CFESS, 2010, p. 3)*

Assim, este é um dos momentos e documentos que já apresentava a disposição da categoria dos assistentes sociais do INSS em reverter a lógica do assédio e dos desvios de função por parte da gestão do INSS. Questionavam-se ainda as práticas individualistas e a ocupação de cargos – notadamente na DSS – por profissionais que não se legitimavam pela base da categoria nem com essa mantinha qualquer diálogo para chegar ao poder, mantendo sua função tão somente por meio de suas vinculações pessoais com determinados gestores. A esse Manifesto, elaborado pelos assistentes sociais no evento de celebração dos trinta anos do Congresso da Virada, também se somaram outras iniciativas importantes de organização profissional e política, as quais foram sendo desenvolvidas pelos assistentes sociais da previdência. Nesse sentido, destacam-se aqui três eventos que foram imediatamente realizados após o “golpe na DSS”, sendo decisivos para o processo de reorganização política dos assistentes sociais no INSS. Os eventos possibilitaram que os profissionais recém-ingressos no INSS – alguns deles com experiências anteriores de militância no movimento estudantil, em partidos políticos, no conjunto CFESS/CRESS e em entidades sindicais – passassem a ter maior contato com a história do Serviço Social na previdência, assim como com as suas principais referências profissionais e políticas. São estes: o Fórum de Assistentes Sociais da FENASPS; o Encontro Regional de Assistentes Sociais do INSS do Nordeste; o I Seminário Nacional de Serviço Social na Previdência Social.

### 3.2.2.1 A Comissão Nacional de assistentes sociais na FENASPS: a retomada da organização das lutas da categoria pela via sindical

Apesar da participação político-sindical dos assistentes sociais brasileiros, particularmente daqueles que atuavam na política de previdência social, ser histórica

e expressiva no país, o desmonte do Serviço Social no INSS, intensificado durante os anos 1990, contribuiu para um refluxo no processo de participação e organização dos profissionais, ao menos até aquele momento, salvo honrosas exceções. Com a drástica redução dos seus quadros profissionais e do esvaziando técnico e orçamentário desse serviço por meio de medidas gerencialistas, adotadas nesse período, a participação política dos assistentes sociais da previdência passou a ser severamente prejudicada.

Ao final dos anos 2000, com uma ligeira alteração na correlação de forças no país, além da mobilização e luta dos assistentes sociais da previdência, bem como, de suas entidades representativas e de importantes atores da sociedade civil e política, foi possível retomar, de forma mais orgânica e coletiva, a sua organização. Tendo sido recomposto parte do necessário número de assistentes sociais no INSS, com o concurso público realizado em 2009, além da recriação da DSS e do preenchimento das dezenas de funções de Representação Técnica do Serviço Social espalhadas pelo país, esses trabalhadores puderam repensar e planejar os seus encontros, retomando, assim, o seu debate político sobre o projeto profissional que defendiam na previdência social. Contudo, um fato precipitou e potencializou o processo de reorganização coletiva: tratou-se do “golpe na DSS”, em 2009, e da condução de uma outra profissional para ocupar aquela Divisão, sem que houvesse diálogo algum com o conjunto da categoria dos assistentes sociais no INSS.

A notícia da exoneração de Ermelinda de Paula da função de chefe da DSS repercutiu negativamente nos estados, em um momento em que essa profissional estava fazendo importante e comprometida defesa do Serviço Social na previdência, posicionando-se contrariamente à política de intervenção técnica e administrativa da gestão do INSS. O fato gerou mobilização, e os assistentes sociais recorreram não apenas ao conjunto CFESS/CRESS que, prontamente, respondeu a essa questão, mas também, às suas entidades sindicais, notadamente à FENASPS. Foram então nos estados que os profissionais passaram a se organizar junto aos CRESS e sindicatos para participarem da primeira reunião nacional da categoria após vários anos, buscando, assim, o devido apoio político e financeiro dessas entidades em seus respectivos estados. A reunião nacional foi construída em Brasília, sendo convocada pela FENASPS para o dia 06 de fevereiro de 2010. Na referida reunião

compareceram representantes de alguns estados<sup>211</sup>, com destaque para as Regiões Sul e Sudeste. Também compareceram representações das demais Regiões, porém, em menor número, em razão de particularidades locais de organização político-sindical<sup>212</sup> – no caso das Regiões Nordeste e Centro-Oeste – e da localização geográfica, a exemplo dos estados da região Norte, nos quais a participação de suas representações ficava comprometida em função das distâncias geográficas.

Os assistentes sociais, reunidos a partir da FENASPS, passaram a se conhecer melhor, tendo em vista que muitos só se conheciam por trocas de *e-mails*. Nessa reunião foram feitos repasses e análises acerca das situações específicas enfrentadas em seus respectivos estados e regiões, bem como da questão envolvendo a DSS e das investidas institucionais da gestão do INSS para que os assistentes sociais trabalhassem em demandas administrativas estranhas ao seu fazer profissional dentro do órgão. Além disso, deliberou-se sobre a discussão do retorno da jornada semanal de 30 horas, perdida pelos servidores do INSS desde junho de 2009, e sobre a cobrança ao governo em relação à apreciação e aprovação da minuta de decreto que definia as competências e atribuições do Serviço Social no instituto e que definia que os assistentes sociais do INSS se filiassem em massa aos respectivos sindicatos por ramo da categoria em seus estados. Por fim, um dos principais encaminhamentos retirados nessa reunião foi a da manutenção da organização e participação coletivas da categoria, propondo-se, a partir daí, a criação de uma “Comissão”<sup>213</sup> permanente de assistentes sociais, que passaria a ser vinculado à FENASPS, embora não compusesse a sua estrutura sindical.

---

<sup>211</sup> Importante registrar que o pesquisador responsável por esta tese foi um dos presentes nesta primeira reunião nacional e que, desde então, segue como membro representante do estado de Sergipe na Comissão Nacional de Assistentes Sociais na FENASPS (CONASF). Tal registro se faz necessário não apenas como elemento histórico, mas também para explicitar que parte das análises acerca da dinâmica política da CONASF, além dos documentos produzidos por esta, são fruto da participação e análise próprias deste pesquisador, haja vista que nem todas elas são passíveis de registros formais e demais formas de documentação.

<sup>212</sup> As duas regiões possuíam algumas de suas bases sindicais vinculadas a outra entidade sindical nacional, a CNTSS, o que, em alguns momentos, dificultava a participação de trabalhadores desses estados a participarem em atividades e eventos convocados por outra entidade nacional. Embora se registrava a presença de profissionais de alguns desses estados no evento.

<sup>213</sup> Há divergências em relação ao nome que se deu a esse processo organizativo. A Nota de Orientação à Categoria nº 3, da Comissão Nacional de Assistentes Sociais na FENASPS (CONASF), traz a informação de que o que se teve, no início, foi a organização de um “fórum”, e que teria permanecido nesta formatação até meados de 2015 (CONASF, 2016). Todavia, apesar de não haver um registro formal daquela primeira reunião, realizada no dia 06 fevereiro de 2010, encontra-se em um relatório de reunião nacional, realizada no dia 23 de outubro de 2010, a informação de que houve, já naquele ano de 2010, a adoção do nome “Comissão”, conforme consta no Anexo III. Nesse

Assim, as ações realizadas pela Comissão Nacional de Assistentes Sociais na FENASPS<sup>214</sup>, ao menos no primeiro ano de sua organização, foram bastante intensas e importantes, estimando-se a realização de pelo menos quatro reuniões nacionais naquele ano de 2010. A Comissão teve, desde seu início, um papel estratégico no estabelecimento das mediações junto às entidades representativas dos assistentes sociais do INSS e, por sua vez, contribuiu junto às entidades nacionais no processo de negociações junto à gestão do INSS acerca das particularidades e necessidades do Serviço Social na previdência. É o que demonstra o registro a seguir:

Posteriormente, foram realizadas várias reuniões nacionais, sempre antecedendo às Plenárias Nacionais da FENASPS, com a participação de Assistentes Sociais de vários Estados. Entre 2010 e 2013, foram realizadas reuniões com os Presidentes do INSS, Valdir Simão, Mauro Hauschild e Lindolfo Neto. As reuniões eram solicitadas através de ofícios assinados sempre pelas duas entidades, CFESS e FENASPS, reforçando a importância da parceria entre o conselho federal e a federação para a organização e mobilização da categoria (CONASF, 2016, p. 1).

Entre as principais pautas das reuniões realizadas entre assistentes sociais, suas entidades representativas e a gestão nacional do INSS, estavam a discussão acerca das

atribuições profissionais; habilitação administrativa de benefícios; 30 horas e convocação de mais 450 aprovados no concurso de 2008. Sendo a última reunião institucional realizada em 2013 com o Diretor de Gestão de Pessoas, José Nunes Filho, para tratar sobre a convocação de mais 250 assistentes sociais aprovados naquele concurso e dentro dos prazos restantes. Registra-se que, a mobilização da categoria e da sociedade, em defesa do Serviço Social na previdência como um direito dos(as) trabalhadores(as) brasileiros(as), foi fundamental para que todas(os) as(os) 450 profissionais fossem chamados dentro do prazo final para expirar a validade deste concurso (CONASF, 2016, pp. 1-2).

Nesse sentido, o processo inicial de reorganização política e de aproximação dos assistentes sociais com as estruturas sindicais foi fundamental para fortalecer politicamente a categoria e estabelecer as novas mediações de negociação com a gestão do INSS acerca de suas pautas e principais demandas. O fórum, dessa forma, passou a aglutinar parte dos assistentes sociais do INSS, facilitando algumas

---

sentido, entende-se que a nomenclatura utilizada desde o princípio para denominar este processo de reorganização política dos assistentes sociais do INSS foi de “Comissão”.

<sup>214</sup> A partir daqui a Comissão Nacional de Assistentes Sociais na FENASPS poderá ser denominada tanto de “CONASF” quanto de “a Comissão”, como comumente ficou conhecida entre a categoria dos assistentes sociais do INSS.

trocas de informações, contatos e mobilizações da categoria profissional, bem como estabelecendo algumas articulações junto à FENASPS e ao conjunto CFESS/CRESS. Todavia, esta organização coletiva também passou por algumas dificuldades e, “Por questões conjunturais entrou-se em um período de refluxo organizativo” (CONASF, 2016, p. 2), como analisaremos mais adiante.

### 3.2.2.2 O Encontro Regional de Assistentes Sociais do INSS do Nordeste e o “Documento BASE”: a contribuição crítica dos profissionais da Região para barrar o avanço da habilitação no país

Apesar de terem sido organizados encontros de natureza semelhante pelo país, o I Encontro Regional de Assistentes Sociais do INSS da Região Nordeste, sediado na cidade de Salvador (BA), entre os dias 13 e 15 de janeiro de 2010, apresentou alguns avanços em relação às suas discussões, culminando com um importante produto norteador do pensamento crítico dos assistentes sociais na previdência em todo o país. O encontro teve como tema central “Reunindo Esforços, Reconstruindo Saberes e Fazeres”, e contou com profissionais de cinco estados do Nordeste: Alagoas, Bahia, Paraíba, Pernambuco e Sergipe; coincidentemente estados que possuíam filiação única com a CNTSS, com exceção do estado de Sergipe que, além de filiado à CNTSS, também mantinha filiação com a FENASPS, embora estando, à época, em situação irregular com a Federação, em razão da ausência de repasses financeiros mensais decorrentes da filiação.

A região Nordeste foi uma das que apresentou, ainda no ano de 2009, alguns dos casos mais graves de assédio institucional por parte de gestores do INSS, em relação ao trabalho dos assistentes sociais. Se em outros estados e regiões as tentativas de desvio de função do trabalho dos assistentes sociais também eram uma realidade, no Nordeste alguns gestores foram além, chegando a normatizar, por conta própria e no âmbito local, algo que sequer a gestão nacional do INSS ousou fazer. Nesse caso, menciona-se especificamente os fatos ocorridos nas Gerências Executivas do INSS de Petrolina (PE) e Juazeiro (BA), respectivamente por meio do Memorando Circular nº 02, de 19 de outubro de 2009, e do Memorando nº 29, de dezembro de 2009, os quais determinavam que os assistentes sociais lotados nas respectivas Gerências Executivas realizassem a habilitação de benefícios administrativos. Isto se deu ainda mediante

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

Assim, discutir a questão das condições técnicas e éticas de trabalho dos saberes e fazeres profissionais dos assistentes sociais no INSS era estratégico e importante. Registrar os motivos e fundamentos da recusa dos assistentes sociais no INSS em aceitar os arroubos autoritários por parte de gestores que individualmente passaram a assumir para si a responsabilidade do ato administrativo de desviar da função os assistentes sociais, colocando-os para habilitar benefícios administrativos no INSS. Nesse aspecto é que também se exigia e discutia a necessidade de rápida normatização da minuta de portaria que definiria as atribuições dos assistentes sociais no INSS e que, desde 2007, estava tramitando lentamente no MPOG.

Um segundo tema que foi bastante abordado no encontro regional foi a demanda em relação à jornada de trabalho. Havia dois movimentos antagônicos nesse sentido. O INSS havia instituído, em todo o país, uma jornada semanal de quarenta horas, em junho de 2009. Ao mesmo tempo, pouco mais de um ano depois, a categoria dos assistentes sociais brasileiros havia conquistado o direito a uma jornada de trabalho de trinta horas semanais, após a sanção presidencial da Lei nº 12.317, de 26 de agosto de 2010, introduzindo as trinta horas na lei de regulamentação da profissão no Brasil. Contudo, o serviço público federal nunca reconheceu essa lei para os servidores assistentes sociais, alegando que ela não estaria acima da Lei nº 8.112/90, que regulamenta o Regime Jurídico Único (RJU) dos servidores públicos federais, e que esta lei tratava de “contratos de trabalho”, retirando completamente de contexto o sentido da lei e alegando que, pelo termo empregado, ela só teria efeito sobre os assistentes sociais que trabalhassem na iniciativa privada e não no serviço público.

Assim, esses temas adquiriram centralidade no encontro, sendo pautados nas mesas do evento. Para tratá-los, foram convidados alguns importantes nomes, por exemplo, o Secretário de Recursos Humanos do MPOG, Duvanier Paiva Ferreira (1955-2012), o Superintendente do INSS na Região Nordeste, André Paulo Félix Fidelis e a diretora da CNTSS, Miraci Astum. Também estiveram presentes

representantes do CRESS da Bahia. A chefe da DSS, à época, foi convidada para o evento, todavia, não compareceu, alegando problemas na agenda. Limitou-se a enviar uma carta protocolar para ser lida durante o encontro. Embora os temas abordados tenham sido muito importantes, e tenha havido algum tensionamento em relação às posições dos membros do governo e os assistentes sociais presentes no evento, os representantes governamentais reconheciam a todo o instante que as reivindicações eram legítimas e que a categoria dos assistentes sociais, além de importante, estava bastante fortalecida e organizada por ocasião do último concurso. Contudo, concretamente, não houve avanço no que se refere a uma deliberação conjunta retirada do evento entre os representantes do governo e os trabalhadores em relação às trinta horas, ou sobre as práticas de assédio institucional ocorridas no INSS em relação ao desvio de função dos assistentes sociais para a habilitação de benefícios administrativos.

O resultado mais concreto e positivo que foi gerado no encontro, além dos debates travados e da articulação regional estabelecida entre os assistentes sociais do Nordeste, foi a influência do evento para a elaboração de um documento que só ficaria pronto um dia depois do encerramento do encontro. Tratava-se de um documento elaborado por assistentes sociais dos estados da Bahia e Sergipe, que ficou conhecido como “documento BASE”<sup>215</sup> (CFESS, 2010a). Esse documento trouxe relevantes contribuições para a organização da categoria profissional dos assistentes sociais da previdência em todo país, sendo adotado, inclusive, pelo CFESS, como um documento central na luta contra a habilitação de benefícios administrativos por parte dos assistentes sociais no INSS.

### 3.2.2.3 O I Seminário Nacional de Serviço Social na Previdência Social: reflexão crítica e busca pela reorganização nacional da categoria profissional

Após a luta intensa de longos anos pela realização de concurso público para assistentes sociais na previdência, a retomada do processo de reestruturação da

---

<sup>215</sup> O nome do documento em questão apresenta três dimensões de sua natureza e particularidade. “BASE” representava a junção das siglas dos dois estados dos profissionais que elaboraram o documento, dizia respeito ao fato de que era um documento escrito “pela base”, ou seja, pela categoria, não sendo um documentos institucional do INSS e, por fim, representava o desejo de que o mesmo pudesse servir como “base” de fundamentação para fortalecer a criticidade e a resistência dos assistentes sociais do INSS em todo o país, no sentido de resistirem às investidas institucionais de desvio de função da categoria profissional no instituto.

gestão do Serviço Social no INSS, bem como das novas demandas técnicas, éticas e políticas apresentadas pelos profissionais, a ideia de se ter um evento nacional que pudesse congrega os assistentes sociais dos diversos estados e regiões do país foi sendo gestada ainda em 2009. O CFESS se responsabilizou pela realização do evento junto com o CRESS do Rio Grande do Sul, estado escolhido para sediar o seminário. Assim, houve uma grande mobilização entre os assistentes sociais do INSS para participar do evento, realizado na Assembleia Legislativa de Porto Alegre, nos dias 19 e 20 de junho de 2010.

O I Seminário contou com uma programação intensa (**Anexo III**) e com um conteúdo desenvolvido por importantes nomes do Serviço Social brasileiro e especialmente por grandes referências profissionais e políticas do Serviço Social na previdência. Os temas abordaram a história do Serviço Social na previdência social, apresentando as mudanças que sofreu ao longo das décadas, particularmente nos anos 1980 e principalmente na década de 1990, quando há um definitivo abandono da Matriz Teórico-Metodológica dos anos 1970, de base funcionalista, para uma Matriz fundada na tradição crítica do método materialista histórico-dialético. Trouxeram ainda a preocupação com a qualidade dos serviços prestados à classe trabalhadora e o compromisso com uma previdência social pública, gratuita, universal, que garantisse a integral proteção social aos trabalhadores e suas famílias. Houve ainda o debate sobre os processos de trabalho, com destaque para o parecer social, a socialização de informações previdenciárias e a avaliação social da deficiência para concessão do BPC no INSS.

Segundo informações do CFESS,

Além dos/as cerca de 450 participantes presenciais no Seminário, o evento contou com uma audiência de aproximadamente 4.300 pessoas que assistiram ao debate pela internet. A iniciativa do CRESS-RS e CFESS foi ainda mais interessante porque, pela primeira vez num evento do Conjunto, quem acompanhou pela internet pode fazer perguntas (CFESS, 2010b).

Esse evento trouxe como saldo a contribuição a um pensar crítico do conjunto de assistentes sociais do INSS, em particular, para aqueles que puderam participar do seminário e estabelecer mediações teóricas e políticas sobre o sentido do seu trabalho profissional e a importância do Serviço Social na previdência como um direito dos trabalhadores brasileiros. Ao retornar para seus respectivos estados e regiões do país, parte expressiva dos assistentes sociais começaram a se articular

com os seus respectivos CRESS e sindicatos para planejarem a realização de eventos de natureza semelhante ao seminário de Porto Alegre, socializando o resultado dos debates do evento com as suas respectivas equipes profissionais. A partir daí, outros encontros, sejam estaduais sejam regionais, passaram a ser planejados e realizados, o que permitiu um adensamento do debate e da reflexão crítica sobre o Serviço Social e o trabalho dos assistentes sociais na previdência.

### 3.3 GERENCIALISMO TECNOCRÁTICO E A REAFIRMAÇÃO DO PROJETO DE GESTÃO CONSERVADORA PARA O SERVIÇO SOCIAL NO INSS

O período da gestão do INSS compreendido entre 2010 e 2016 foi marcado por um falso democratismo nas relações institucionais, as quais tiveram como expressão simbólica a pulverização das demandas dos servidores do órgão a partir da formação de inúmeros Grupos de Trabalho (GT), inclusive no Serviço Social. Apesar da proposta dos GTs ter sido importante no sentido de aglutinar vários profissionais com histórico de luta em defesa da direção social dada pela Matriz – o que pôde garantir que o produto dos GTs não destoasse de seus fundamentos –, compreende-se que também foi uma forma estratégica encontrada pela gestão para buscar legitimidade junto à base da categoria profissional em relação às gestões da DSS, bastante questionadas pela forma como chegaram à Divisão.

O democratismo identificado durante o período permitiu certos avanços na constituição de propostas de trabalho, porém sob o controle e limite dados pela gestão da DIRSAT, que almejava uma nova proposta de atuação na área de saúde do trabalhador, à qual estavam vinculados os serviços previdenciários da Perícia Médica, Reabilitação Profissional e Serviço Social. Essa nova proposta tinha como eixo central um trabalho de natureza multiprofissional, no qual os assistentes sociais da previdência eram chamados a atuar em diferentes frentes, com destaque para o trabalho na Reabilitação Profissional, e em programas institucionais como o Saúde e Qualidade de Vida no Trabalho (SQVT) e o Sistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor (SIASS). Na prática isso contribuiu para esvaziar as ações do Serviço Social, ao redirecionar parte de sua força de trabalho para a Reabilitação Profissional e para os programas institucionais, o que foi questionado por parte da categoria profissional que identificou prejuízos para os usuários do Serviço Social.

### 3.3.1 O Manual Técnico do Serviço Social na Previdência Social (2010-2012)

Passado o momento inicial de chegada dos assistentes sociais oriundos do concurso realizado em 2009, bem como das primeiras ações de capacitação dessa força de trabalho e de suas atuações nas avaliações sociais das pessoas com deficiência demandantes do BPC, foi necessário pensar e discutir os processos de trabalho e as novas demandas profissionais que estavam surgindo no INSS. Assim, em 2010, através da DSS, foi formado um Grupo de Trabalho composto por profissionais das cinco regiões do país, contando com a presença de profissionais dotados de grande experiência e histórica contribuição do Serviço Social na previdência, e por assistentes sociais egressos do último concurso. A ausência de definição do governo federal em relação à proposta de minuta de decreto apresentada em 2007 como produto do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), criado em junho daquele mesmo ano, que definia as competências e atribuições do Serviço Social no INSS, alinhado às novas demandas institucionais, levaram à necessidade de constituição de um novo instrumento normativo que acompanhasse a dinâmica da realidade e processo histórico do serviço previdenciário. O GT formado em 2010 se baseou nos trabalhos já desenvolvidos pelo GTI de 2007, além de levar em consideração também os fundamentos da Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social. Dessa forma, o Manual Técnico do Serviço Social do INSS<sup>216</sup>, instituído pela Resolução nº 203/DIRSAT/INSS, de 29 de maio de 2012, conforme este documento, “está sujeito a atualização, visando acompanhar as demandas no âmbito da política previdenciária, as mudanças ocorridas na instituição e a complexidade da atuação profissional” (INSS, 2012, p. 6).

Há no Manual Técnico a constatação de uma distinção particularmente incômoda. Trata-se daquela que estabelece a diferença entre “assistentes sociais” e “analistas do seguro social com formação em Serviço Social”. Apesar de se compreender que um dos motivos de se adotar essa distinção tenha sido a de buscar dialogar com a lógica institucional do INSS, a qual estabelece essa separação, buscando, assim, garantir que os profissionais que ingressaram no instituto a partir do concurso de 2009 não ficassem à parte das atribuições previstas no Manual Técnico, compreende-se também que reafirmar a distinção não foi algo

---

<sup>216</sup> A partir daqui o Manual Técnico do Serviço Social do INSS será mencionado apenas como Manual Técnico.

estratégico. Em um Manual Técnico, próprio do Serviço Social, feito por assistentes sociais, esperava-se que não houvesse o reforço da distinção apontada acima, pois a reafirmação da condição de assistentes sociais, em relação aos profissionais com cargo de “analista”, tem sido uma bandeira muito cara na luta por reconhecimento das especificidades profissionais do trabalho dos assistentes sociais na divisão social e técnica do trabalho no INSS. Ao trazer para o corpo do documento tal distinção, tende-se a reforçar a lógica institucional de estabelecer diferenças para os profissionais e, dessa forma, definir papéis distintos em que aos analistas também se poderia cobrar competências e atribuições a mais, por exemplo, as atribuições de caráter administrativo, estranhas ao trabalho histórico e socialmente constituído por parte do Serviço Social na previdência. Observa-se, inclusive, que, no Capítulo I, que versa sobre os chamados “aspectos conceituais”, buscou-se justamente reforçar o argumento da não distinção, considerando todos os profissionais, independentemente da nomenclatura do cargo, como assistentes sociais, que possuem competências específicas e atribuições privativas. Nesse sentido, perdeu-se a importante oportunidade de evocar, para além da distinção entre “assistente social”, “Serviço Social” e “assistência social”, também a superação da distinção entre “assistentes sociais” e “analistas”, o que poderia ter sido feito com o recurso à Resolução CFESS nº 572, de 25 de maio de 2010, que define, dentre outras questões, que os profissionais que exercessem atividades compatíveis com os artigos 4º e 5º, da Lei nº 8662/93, devem ser considerados assistentes sociais, independente da nomenclatura do cargo que possui.

Outra questão que se observa neste documento é que ele, diferente da Matriz, buscou fugir de qualquer tipo de definição de “método” em que se baseava, o que pode demonstrar que a conjuntura institucional, bem como as correlações de força dentro e fora do GT, não permitiram avançar na questão e reafirmar o conteúdo da Matriz a esse respeito.

Cabem aqui algumas considerações acerca do Manual Técnico que a princípio se apresentam pertinentes para a análise que ora se busca empreender. Essas questões apresentam avanços significativos, maior aprofundamento e ampliação de conteúdo em comparação à Matriz. Inicialmente se observa o que diz respeito à atividade técnica de “consultoria e assessoria” em matéria de Serviço Social na previdência. Primeiro, acrescenta-se aí a atividade de “consultoria”, antes inexistente na Matriz, estabelecendo-se uma relação de distinção entre a assessoria

e a consultoria. Segundo, amplia-se o segmento que seria alvo da consultoria/assessoria. Enquanto na Matriz se previa apenas um trabalho desenvolvido junto aos “movimentos sociais”, no Manual Técnico, além destes últimos, também se acrescentavam as “instituições governamentais” e “organizações da sociedade civil”. Isto, por sua vez, ampliou significativamente o número de órgãos e grupos, sejam eles públicos e/ou privados, que poderiam contar com a atividade técnica desenvolvida pelo Serviço Social na previdência. Terceiro, é que, além da intervenção profissional junto à política de previdência social, previsto na Matriz, o Manual Técnico acrescenta também a perspectiva de intervenção nas outras políticas da seguridade social, a exemplo da saúde e da assistência social. Por fim, na quarta alteração, estabeleceu-se no Manual Técnico uma separação entre “ações” e “procedimentos técnicos”, tendo as primeiras um caráter mais de diretrizes, enquanto os últimos apresentam um aspecto mais operacional. Na Matriz não havia essa separação, estando ambos imbricados.

Outra questão diz respeito à substituição dos “projetos nacionais” pelas “linhas de ação”, uma medida que pode ser considerada como avanço. Compreendendo-se que, embora as primeiras tivessem um caráter permanente, conceitualmente os “projetos” possuem uma temporalidade e, como tal, têm começo, meio e fim, ou seja, um prazo para acabar. Assim, a adoção do termo “linhas de ação” dialoga mais com o que, de fato, o Serviço Social vinha desenvolvendo, transformando as ações de intervenção profissional em algo permanente. Assim, buscou-se agrupar em três linhas de ação geral todos os projetos nacionais que o Serviço Social na previdência vinha desenvolvendo.

Tem-se ainda o destaque para a nova competência e atribuição privativa do Serviço Social na previdência, ou seja, a avaliação social da pessoa com deficiência para fins de concessão do BPC. Neste item o Manual Técnico resgata fundamentos legais e teóricos sobre o novo modelo de avaliação da deficiência, referindo-se ao Decreto nº 6.214/2007 – que regulamenta o BPC/LOAS – e suas subseqüentes alterações, bem como o recurso à Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), que norteia parte desta avaliação. Apresenta ainda, de forma prescritiva, algumas orientações técnicas para desenvolver a avaliação social da pessoa com deficiência<sup>217</sup>.

---

<sup>217</sup> Neste caso, apenas em relação ao BPC/LOAS, tendo em vista que o Manual Técnico é anterior à criação e normatização da Lei Complementar nº 142, de 08 de maio de 2013, a qual regulamenta a

Por fim, outro elemento inovador, trazido pelo Manual Técnico, foi sobre as chamadas “demandas judiciais”, nas quais o assistente social desenvolve um trabalho referente ao de “assistente técnico” da Procuradoria Federal Especializada do INSS (PFE/INSS), em situações que envolvam demandas judiciais movidas pelos segurados e demais usuários contra o INSS. Neste caso, o mais importante é demarcar que, apesar de atuar no campo institucional, em ações da PFE/INSS que visam à defesa do instituto, o Serviço Social passou a manter a sua perspectiva crítica em defesa do reconhecimento de direito. A atuação dos assistentes sociais na nova atividade, dirigida ao Serviço Social na previdência social, pauta-se, assim, pela proposta de direção social historicamente defendida e materializada na Matriz.

Desse modo, embora com algumas divergências em relação à parte do conteúdo do Manual Técnico, sua construção representou um avanço e um esforço coletivo dos assistentes sociais no sentido de dar direção técnica, ética e política ao seu trabalho cotidiano na previdência social. Mas este debate ainda seria feito em outros espaços institucionais, no sentido de aprofundar e melhorar a direção social pretendida pela categoria dos assistentes sociais dentro da previdência, o que não foi algo pacífico, revelando contradições e divergências de frações de grupos dentro da própria categoria. Destaca-se que o Manual Técnico foi elaborado e negociado em contexto adverso ao Serviço Social, em 2011. Inclusive, a revisão técnica do Manual Técnico, que aparece nele em forma de contribuição, foi a última contribuição da assistente social Maria Lucia Lopes da Silva, antes de ser colocada à disposição da área de Recursos Humanos. Parte das contribuições dela não foram aceitas pela Direção Geral do INSS por meio de seus setores competentes, por exemplo, a inclusão da linha de ação “fortalecimento da participação do trabalhador na política de previdência social”. Portanto as contradições e limitações do Manual Técnico representam a correlação de forças internas da instituição naquele momento conjuntural. Porém, um dos avanços alcançados foi a incorporação das competências previstas na minuta de decreto encaminhada ao MPOG pelo GTI, em 2007, a qual jamais foi aprovada.

---

concessão de aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e, dentre outras providências, define a participação do Serviço Social na previdência também nesta avaliação.

### **3.3.2 “Encontro de Itamaracá”: o resgate da inspiração da Matriz Teórico- Metodológica do Serviço Social esbarra no autoritarismo conservador da gestão do INSS**

Após as construções profissionais coletivas realizadas em Grupos de Trabalho e depois da construção do Manual Técnico, parte dos profissionais que compunham os GTs institucionais, bem como alguns daqueles que estavam em cargos de representação técnica, defendiam a importância de um momento para aprofundar teórica, metodológica, técnica e politicamente as competências e atribuições do Serviço Social na previdência social naquele momento.

Assim, alguns assistentes sociais que ocupavam as funções de Representante Técnicos do INSS se organizaram no sentido de formular uma proposta de evento que pudesse reunir o maior número possível de profissionais para debaterem sobre as questões mencionadas. Chegou-se a uma proposta inicial de que deveriam participar todos do evento e todos os Responsáveis Técnicos – pouco mais de uma centena de profissionais –, as cinco Representantes Técnicas do Serviço Social nas Superintendências Regionais do INSS, e a equipe da Divisão de Serviço Social (DSS). A proposta só foi adiante em razão de “pressão” das Representantes Técnicas Regionais do Serviço Social, como relembra Silva (2015, p. 105). Contudo, em razão de limitações orçamentárias como também da realização de evento no INSS sem autorização prévia do Presidente do órgão, limitado a um número abaixo de cinquenta pessoas, foram liberados recursos apenas para a participação de pouco mais de quarenta pessoas. Nesse sentido, definiu-se, então, que participariam do evento membros da equipe da DSS, as Representantes Regionais do Serviço Social e alguns dos profissionais que compunham os GTs coordenados pela DSS e que já vinham contribuindo com o trabalho técnico para a gestão do Serviço Social no INSS. Contou-se ainda com a participação de assistentes sociais do INSS aposentadas que, naquele momento, desenvolviam atividades acadêmicas a partir da docência em universidades públicas do Brasil. A relação completa dos participantes do evento pode ser encontrada no Quadro 12.

Quadro 12 – Assistentes Sociais do INSS que participaram do Encontro de Itamaracá			
Região	Ord.	Nome	UF
Norte	1.	Rodrigo Freire de Souza	AM
	2.	Margarida Emília Albano de Oliveira	PA
	3.	Janeska Maria Tinoco Rapozo	RR
Nordeste	4.	Debohra Teixeira Freitas	CE
	5.	Maria Aurenice Mendes Frazão Rodrigues	
	6.	Raquel Crespo Alvarenga	PB
	7.	Teresa Cristina Vital de Sousa	
	8.	Márcia Emília Rodrigues Neves (UFPB)	
	9.	Ana Teresa Marinho de Alencar Arraes	PE
	10.	Kaline Leite Sena	
	11.	Márcia Maria da Silva Amorim	
	12.	Marize Araújo de Mendonça	
	13.	Stela Priscila Barros Pragana Mariano	
Sudeste	14.	Cristiane Rodrigues Cambraia de Miranda	MG
	15.	Mariana Furtado Arantes	
	16.	Maria Beatriz Saiter Garschagen	
	17.	Shirley Rosana das Graças	
	18.	Márcia Cardoso Araújo Barros	RJ
	19.	Marinete Cordeiro Moreira	
	20.	Maria Michelle Terra Esperandio de Sá	SP
	21.	Adriana Arcebispo Silveira	
	22.	Eliane Gomes Rocha	
	23.	Marcela Cristina Chaddad	
	24.	Fátima Nascimento	
	25.	Flávia Soares Lara Segura Gimenez	
26.	Juliana dos Santos		
27.	Carmen Oliveira Medeiros Melo		
28.	Tatiana Graziela Cristino		
Centro-Oeste	29.	Sandra de Cássia Mendonça	DF
	30.	Maria Lúcia Lopes da Silva (UnB)	
	31.	Pedrina Viana Gomes	
	32.	Wederson Rufino dos Santos	GO
	33.	Patrícia Soares Campos	MT
	34.	Anderson Cavalheiro da Luz	
	35.	Luciana Massumi Miyakawa	MS
Sul	36.	Hirley Ruth Neves Sena	TO
	38.	Reginaldo Miguel de Lima Vileirine	PR
	39.	Rosane Aparecida dos Anjos	
	40.	Viviane Aparecida Pereira Peres	
	41.	Ana Maria Baima Cartaxo (UFSC)	SC
	42.	Edivane de Jesus	
	43.	Elisonia Carin Renk	
	44.	Rosete Rosa de Almeida Pereira	
	45.	Fernanda Giordani Kretzmann	RS
<b>Total</b>		<b>45</b>	<b>17</b>

Fonte: Informações obtidas pelo autor via e-mail.

Para a definição do local onde o evento seria realizado, optou-se pela Ilha de Itamaracá, município de Pernambuco, localizado na Região Nordeste. Itamaracá foi

escolhida como local para sediar o evento em razão de já existir reservas para a realização do encontro das Responsáveis Técnicas da Região Nordeste, que havia sido cancelado. O evento, por sua vez, ficou conhecido dentro da categoria como o “Encontro de Itamaracá”. Este Encontro foi realizado entre os dias 5 e 7 de maio de 2014 e, institucionalmente, foi definido como uma “Oficina de Planejamento” do Serviço Social no INSS. O evento reuniu um seleto grupo de profissionais que já vinha pensando e construindo o planejamento de ações, a definição de competências, bem como a elaboração de propostas de trabalho que tivessem consonância com a Matriz, o art. 88 da Lei nº 8.213/91 e o Manual Técnico.

O encontro foi organizado com mesas temáticas que abordaram temas centrais e vinculados ao trabalho do Serviço Social na previdência. Nesse sentido, foram importantes as contribuições de profissionais que há décadas desenvolviam seus trabalhos na previdência social e que já haviam vivido realidades das mais adversas àquelas um pouco mais favoráveis para o Serviço Social e o trabalho na previdência social brasileira. O evento foi marcado por um espaço de intensos debates que, por parte da maioria de seus participantes, evidenciaram uma nítida convergência para a reafirmação do projeto ético-político profissional do Serviço Social brasileiro e que, dentro da previdência social, se materializaram a partir da Matriz. Embora as convergências tenham sido maioria entre os presentes, o Encontro de Itamaracá também foi palco de algumas divergências por parte de grupos minoritários e dissidentes, particularmente vinculados à gestão da DSS e da Diretoria de Saúde do Trabalhador (DIRSAT)<sup>218</sup> à época. Apesar de alguns tensionamentos, o grupo majoritário, defensor do legado da Matriz, conseguiu construir e deliberar no encontro um Planejamento Estratégico para o Serviço Social na previdência. Este planejamento definiu quais seriam as diretrizes que deveriam nortear o trabalho profissional dos assistentes sociais no Serviço Social, conforme pode ser observado a seguir:

**Diretrizes Gerais:**

- Reconhecer a Saúde do trabalhador para além da Saúde ocupacional;
- Reconhecimento e fortalecimento das demandas dos trabalhadores e suas organizações relacionadas à doenças decorrentes do trabalho;

---

<sup>218</sup> A DIRSAT foi criada em 2009, por meio do Decreto nº 6.934, de 11 de agosto de 2009, aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão, das funções gratificadas e das funções comissionadas do INSS, tendo o Serviço Social saído da Diretoria de Benefícios (DIRBEN) e ficado vinculado a esta nova diretoria.

- Trabalho articulado com outras áreas da instituição e organizações governamentais e da sociedade civil;
- Defesa do serviço social como direito do trabalhador conforme artigo 88 da lei 8.213 e da Matriz teórico metodológica;
- Construção democrática do planejamento, monitoramento e avaliação das ações do serviço social respeitando as particularidades e iniciativas regionais;
- Fortalecimento da participação dos trabalhadores na política de Seguridade social/ previdência social;
- Contribuir para redução da desigualdade de gênero na política de Seguridade social/ previdência social;
- Reconhecimento e /fortalecimento das demandas sociais referente a Seguridade social/ previdência social;
- Construção democrática do planejamento, monitoramento e avaliação das ações do Serviço Social respeitando as particularidades e iniciativas regionais;
- Trabalho articulado com outras áreas da instituição, organizações governamentais e com os movimentos sociais;
- Defesa da Seguridade Social como direito;
- Defesa do Trabalho como direito universal;
- Defesa da Previdência Social pública, universal, redistributiva e de qualidade, com gestão democrática e participativa;
- Participação plena e efetiva da Pessoa com Deficiência em igualdade de condições com as demais pessoas de acordo com o preâmbulo da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência;
- Defesa e fortalecimento do Serviço Social na perspectiva do Art. 88/ Lei 8213/91 e da Matriz Teórico-metodológica;
- Defesa do BPC como um direito de Seguridade Social, renda básica de cidadania no valor de um salário mínimo;
- Defesa das condições de liberdade, autonomia e dignidade da pessoa idosa
- Fortalecer a articulação nos espaços de controle democrático do Estado, à exemplo dos Conselhos de Direitos e Políticas;
- Fortalecimento do acesso ao direito previdenciário dos trabalhadores vinculados ou não à Previdência Social.

Além dessas diretrizes, o planejamento construído coletivamente pela maioria dos assistentes sociais durante o Encontro de Itamaracá levantou pontos críticos como principais dificuldades, apresentou possíveis soluções para cada uma delas, traçou estratégias, relacionou o conjunto de sujeitos envolvidos nessas ações, definiu os recursos necessários, os responsáveis pela execução, bem como o prazo para suas realizações. Assim, evidencia-se nas diretrizes gerais e em todas as demais propostas de trabalho construídas no encontro que a reafirmação dos princípios ético-profissionais do Serviço Social brasileiro, assim como a direção social da Matriz, estavam presentes em todo o conteúdo do planejamento. Contudo, apesar de todo esse trabalho, o produto alcançado pelo Encontro de Itamaracá nunca foi tornado público por meio institucional, nem mesmo pela DSS, a qual foi responsável pela coordenação do evento. O fato é que a gestão do INSS, da DIRSAT ou mesmo da DSS, naquele período, não reafirmaram o produto da

construção coletiva do Encontro de Itamaracá, evidenciando, dessa forma, a sua divergência com ele, ainda que não tenha exposto “publicamente” o fato.

Mais uma vez, evidenciava-se neste ato a falta de sintonia entre a gestão da DSS e a base da categoria profissional, demonstrando que a direção social defendida pela Divisão estava mais vinculada aos interesses e necessidades institucionais do que pelos compromissos históricos defendidos pela categoria profissional dos assistentes sociais em sua Matriz. E esta situação tem origem no “golpe na DSS”, em 2009, tendo seus desdobramentos nos anos seguintes, revelando o porquê do produto de Itamaracá não ter sido “implementado” e sequer ter sido apresentado pela Divisão. Nota-se, então, por meio das práticas desenvolvidas pela chefia da DSS nesse período, como estava sendo organizado o trabalho institucional do Serviço Social na previdência, como resgata Silva (2015, p. 107, grifo nosso):

Vale registrar que as conexões entre a mudança de chefias da DSS em 2010, com as tentativas de esvaziamento e reorientação teórico-metodológica e ético-política do Serviço Social, a partir da direção central, não é percebida apenas pelas omissões da DSS durante estes cinco anos, mas também por suas iniciativas, como: proposta do projeto piloto de apoio aos filhos dos segurados, apresentada em supervisão realizada em 2010 no Nordeste, voltado para a humanização do atendimento aos segurados; realização do seminário nacional sobre ética em 2013, cujos desdobramentos serviram tão somente para alimentar opiniões, no seio da categoria, sobre uma suposta incompatibilidade entre a “ética profissional” e a “ética do servidor público”; *esvaziamento do conteúdo ético político e estratégico do planejamento das ações, sendo a oficina nacional de planejamento, realizada em 2014, mais uma vez a exceção, talvez por isso os seus resultados não tenham sido implementados.*

É nítido que o produto do pensar crítico, construído coletivamente por maioria representativa da categoria e formada por aqueles que hegemonicamente encarnavam a direção social da Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na previdência social, foi descartado sem qualquer constrangimento pela gestão do INSS. Anulado, deslegitimado, silenciado e escondido do conjunto de assistentes sociais no INSS, assim foi estabelecida a estratégia da gestão do instituto – incluindo a da DSS – para não levar adiante o planejamento estratégico definido no Encontro de Itamaracá. Notadamente, aqueles que participaram do encontro estabeleceram outros processos de pressão, reivindicações, tensionamentos, buscando evidenciar as contradições, organizar espaços de debate e atribuir responsabilidades aos que deveriam pautar a construção coletiva feita pela base da

categoria, algo que, desde a construção da Matriz, era normalmente feito. Para contornar tais cobranças e silenciar os que se insurgiam contra a gestão, uma série de práticas de perseguição institucional foram estabelecidas, visando a dissuadir aqueles grupos e sujeitos sociais que a gestão, particularmente no âmbito da DIRSAT, passou a classificar como “desalinhados”.

### **3.3.3 O ataque da gestão do INSS aos "desalinhados" e as formas de intervenção no Serviço Social**

Apesar de algumas conquistas em relação à reorganização dos processos de trabalho e da normatização construída, até aquele momento, com certa participação da base da categoria profissional dos assistentes sociais do INSS, por meio indireto, através das representações nos Grupos de Trabalho, os interesses e as demandas de caráter gerencial não demoraram a se fazer presentes. As determinações autoritárias, “de cima para baixo”, vindas da direção central do instituto passaram a enfrentar grande resistência por parte dos assistentes sociais e por parte de algumas de suas representações técnicas. A solução para superar estas resistências, mais uma vez, foi o recurso às práticas arbitrárias, unilaterais e de nítido intervencionismo institucional. As intervenções possuíam um nítido interesse de esvaziar o conteúdo de legitimidade alcançado pelo Serviço Social na previdência, sobretudo a condição de direito dos trabalhadores, como vem defendendo Silva (2015). Aliás, pertence a esta autora um resgate primoroso e detalhado das situações enfrentadas pelo Serviço Social e pelos assistentes sociais no INSS, como traço marcante do período entre 2011 e 2014. Segundo a autora:

Tais intentos são difusos e diversificados, porém, podem ser citados: ingerências em relação às metas a serem alcançadas e as ações a serem priorizadas pelo Serviço Social, as quais aguçaram-se no contexto da jornada de 6 horas na APS, em troca de cumprimento de metas; perseguições políticas aos assistentes sociais defensores da perspectiva teórico-metodológica e ético-política consoante com a MTMSS – vários assistentes sociais foram exonerados de funções arbitrariamente, outros foram colocados à disposição da área de recursos humanos ou sofreram outro tipo de retaliações, em vários lugares do país; insistentes tentativas de desvio de funções dos assistentes sociais do Serviço Social, especialmente orientadas para a habilitação de benefícios – serviço burocrático que, pelas condições em que se viabiliza, compromete o sigilo profissional e esvazia o conteúdo ético-político do Serviço Social; a dispersão da força de trabalho do Serviço Social para outras áreas do INSS, como reabilitação profissional, programa de educação previdenciária, serviço integrado de atenção à

saúde do servidor (Siass), reduzindo sua capacidade de ação; caracterização do assistente social como um profissional “generalista”, por pertencer a uma carreira que, em tese, lhe impunha atribuições e competências diferentes das já definidas pela lei que regulamenta a profissão e pela Lei 8.213/1991; insistência em confundir o Serviço Social com assistência social e outras demandas relacionadas ao BPC; tentativas de divisão da categoria no âmbito interno, por meio de mudanças de chefias da DSS e também dos RET e RT sem consulta prévia à categoria, como vinha ocorrendo até 2009; esvaziamento dos espaços coletivos, seja pela inibição dos debates, seja pelas dificuldades para a sua realização (encontros, reuniões nacionais, etc.); direcionamento a novas competências que destoam e chocam-se com as atribuições que lhes são inerentes, como algumas associadas à fisiologia e funções do corpo, presentes no instrumento de apoio à concessão da aposentadoria às pessoas com deficiência, de que trata a Lei Complementar nº 142, além das insistentes investidas para que os assistentes sociais “controlem a veracidade” da declaração de renda dos requerentes do BPC (SILVA, 2015, pp. 104-105).

Os registros feitos por Silva (2015) caracterizam bem o momento de tensionamento já enfrentado pelos assistentes sociais no INSS, na defesa de um trabalho que mantivesse a direção social dada pela Matriz e que visasse à ampliação e ao acesso dos direitos da classe trabalhadora à política de previdência social. Além disso, foi também um momento de resistências coletivas em razão da tentativa frequente de descaracterização ou, como prefere Silva (2015), da busca pelo “esvaziamento de seu conteúdo” por parte da Direção Central do INSS, a qual buscava alterar o sentido e a direção social do Serviço Social na previdência. Nesse período também foi muito comum a utilização de um termo, por parte de integrantes da cúpula da gestão do INSS, que passou a caracterizar os assistentes sociais que não aceitavam ou não se adequavam às diretrizes e à política de gestão adotada pela Diretoria de Saúde do Trabalhador (DIRSAT), à qual o Serviço Social ficou vinculado desde 2009, eram “os desalinhados”. Era preciso retirar os desalinhados que estavam na estrutura da gestão, assumindo cargos de representação técnica e que, nesse sentido, não representavam a política institucional, mas sim os interesses de sua categoria profissional. A reafirmação institucional – inclusive assumida e defendida pela própria chefia da DSS à época – era a de que as funções de gestão eram “do governo” ou da “direção do INSS”. Portanto, por meio desta lógica, tais funções só poderiam permanecer ocupadas por aqueles que se adequassem, que se “alinhassem” à política de gestão institucional que estava sendo desenhada para a área. Isto dizia respeito desde a função de chefia da Divisão, passando pelas Representações Técnicas Regionais, até as funções de

Responsáveis Técnicas do Serviço Social nas Gerências Executivas nos respectivos estados.

Todavia, o debate sobre ocupação das funções técnicas sempre foi reivindicado pela base dos assistentes sociais no INSS, que defendia a legitimidade de escolha coletiva dos seus ocupantes, da maior à menor função na estrutura hierárquica de gestão. Na ocupação dessas funções estavam envolvidas muitas particularidades profissionais que não poderiam ser simplesmente desconsideradas pela gestão sem um debate crítico mais denso. Esses questionamentos e debates nunca deixaram de ser feitos pela maior parte dos assistentes sociais no INSS, por motivos muito bem fundamentados, como bem apresenta Silva (2015, pp. 106-107, grifo nosso):

[...] no transcurso dos últimos cinco anos, diante das ingerências de gestores do INSS em relação ao Serviço Social, nenhum movimento em defesa da área, capaz de mobilizar a categoria para os enfrentamentos, foi esboçado pela DSS. *Como não existe neutralidade técnica, esta omissão da DSS nestes cinco anos expressa uma posição técnica e política de submissão à DIRAT e de legitimação do projeto técnico defendido por esta, o que anula o papel do Serviço Social como um serviço tecnicamente autônomo, com competência legal definida no âmbito da instituição.* Tal conduta fere o Código de Ética Profissional e a lei que regulamenta a profissão, que estabelece cargos privativos de assistentes sociais, nos quais a DSS se enquadra. *Ora, por que as profissões lutam por cargos privativos? Para que sejam evitadas as ingerências, para disporem de maiores condições para alargar a autonomia profissional. Nesta direção, pergunta-se, quem deve estar nestes cargos? Eles são de confiança de quem? É óbvio que, para cumprir uma função técnica de tamanha responsabilidade, os escolhidos precisam ter perfil apropriado, além de se orientar por valores éticos e compromissos políticos expressos em seus respectivos códigos de ética profissional. Dessa forma, entende-se que, para estes cargos de natureza técnica privativa, devem ser escolhidas pessoas de confiança de seus pares profissionais, por a categoria ser representada nessa relação. Assim, o argumento de que a chefia da DSS é um cargo de confiança da direção do INSS se contrapõe à visão de cargo privativo estabelecido pela lei. Este argumento apenas dá sustentação à forma arbitrária e patrimonialista que ainda marca os governos brasileiros na composição de suas equipes de trabalho. Nesse caso, o argumento é ainda mais prejudicial, porque serve para legitimar uma forma de escolha que já tinha sido rompida pelo Serviço Social do INSS e que o fragiliza.*

Apesar dos fundamentos e argumentos utilizados, as relações autoritárias no INSS, no que diz respeito ao Serviço Social, passaram por cima do racional e do bom senso, permitindo com que uma série de profissionais que ocupavam funções de gestão técnica no Serviço Social fossem simplesmente retirados do cargo, com a acusação de não estarem alinhados à política institucional e de “trabalhar para grupos e não para a instituição”. Um dos casos mais emblemáticos foi o da

assistente social Marcia Maria da Silva Amorim, que, à época, ocupava a função de Representante Técnica do Serviço Social na Superintendência Nordeste. Sua exoneração, em junho de 2014, se deu logo após a realização do Encontro de Itamaracá, decorrendo-se pela posição historicamente assumida por essa profissional na defesa do Serviço Social na previdência social pela perspectiva da Matriz, bem como pela legitimação da construção coletiva de seu planejamento estratégico. Destaca-se que Marcia Amorim foi a principal articuladora da reunião de Itamaracá e a pessoa que mais se dedicou na organização geral do evento.

É nesse período que se iniciam os processos mais nítidos de intervenção gerencialista, conservadora e autoritária nos rumos da gestão do Serviço Social na previdência, ainda durante os governos petistas, embora tal situação fosse se aprofundar ainda mais a partir de 2016, quando é posta em curso uma nova e desafiante conjuntura à classe trabalhadora no Brasil.

### **3.3.4 As novas determinações do processo de trabalho dos assistentes sociais e a tentativa de descaracterização do Serviço Social na previdência social**

Em mais de seis décadas de sua criação, entre os anos 1940 e 2000, o Serviço Social na previdência, invariavelmente, buscou atuar dentro de certos limites históricos e condições objetivas, nos processos de desburocratização e humanização do atendimento das estruturas institucionais da previdência social brasileira. O que se alterou, neste processo, foi o método utilizado para materializar suas ações e, conseqüentemente, a definição de uma nítida direção social de sua atuação, pautada não mais pela exclusividade da legitimidade institucional, mas também, e fundamentalmente, pela legitimidade social que passava a ser emanada da sociedade civil por meio das organizações dos trabalhadores.

Como parte integrante dos instrumentos profissionais para materializar as suas ações, estavam a socialização de informações previdenciárias, as entrevistas sociais e as visitas domiciliares/institucionais, a emissão de pareceres sociais, a elaboração de estudos sociais, os encaminhamentos técnicos, a concessão de recurso material, dentre outros. Contudo, a partir dos anos 2000, o Serviço Social passa a atuar também na demanda da avaliação social da pessoa com deficiência, dentro do processo de concessão do BPC. Embora esta participação em uma nova atividade técnica tenha trazido ganhos de legitimidade e importância institucional

para o Serviço Social e, principalmente, para os usuários, que passaram a ter uma elevação das possibilidades de acesso ao referido benefício assistencial, com a implementação do novo modelo de avaliação da deficiência, houve também alguns retrocessos por ocasião dessa inserção. Se, por um lado, houve ganhos no processo de conquista de espaço sócio-ocupacional e de maior reconhecimento de direitos ao público usuário, por outro, a atuação do Serviço Social nesta nova atividade técnica contribuiu para limitar e, muitas vezes, impedir que os assistentes sociais pudessem desempenhar as demais atividades técnicas do Serviço Social. A demanda da sociedade pelo benefício, somado ao número insuficiente de assistentes sociais no INSS, contribuiu para que o instituto viesse a definir a avaliação social como “prioritária”, precedendo em importância às demais atividades técnicas e historicamente desenvolvidas pelo Serviço Social na previdência. Este fato gerou situações nas quais havia impedimentos institucionais aos assistentes sociais em realizar outras atividades além da avaliação social, gerando prejuízos às demais atividades técnicas do Serviço Social, bem como ao conjunto de usuários que passaram a ter limitados os seus acessos à socialização de informações individual e coletiva, à emissão de pareceres sociais etc.

A restrição e a amarra “prioritária” a que o Serviço Social passou a estar submetido, em relação à avaliação social do BPC, agravou-se ainda mais com a atuação do serviço previdenciário em uma outra atividade técnica, a partir de 2013. Tratava-se da avaliação social da pessoa com deficiência para fins de concessão da aposentadoria especial destinada aos segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), prevista pela Lei Complementar nº 142/2013. Isto reforçou a secundarização e o esvaziamento das demais linhas de ação desenvolvidas pelo Serviço Social na previdência social. A gestão da DSS, neste momento, não apresentou soluções nem alternativas para que o Serviço Social pudesse ter garantias para desenvolver as suas demais atribuições dentro da previdência. Ao contrário, identificou-se o retorno de uma visão e prática institucionais de caráter tecnicista, fragmentária, que contribuiu para isolar os processos coletivos de parte dos profissionais, contribuindo, assim, para um distanciamento entre o Serviço Social e a rede socioassistencial, os movimentos sociais e o trabalho intersetorial dentro do INSS.

O período mais intenso, quase que compulsório de exclusividade da avaliação social do BPC e da LC 142, bem como de drástica redução do número das demais

atividades técnicas realizadas pelo Serviço Social e, conseqüentemente, de um relativo distanciamento da relação com a rede socioassistencial, gerou uma compreensão precipitada e equivocada por parte de algumas análises, inclusive, de referências profissionais no Serviço Social brasileiro, a exemplo de Sposati (2013). A referida autora, ao analisar o trabalho realizado pelos assistentes sociais na previdência social, chegou a designar estes profissionais como “peritos”, como se estabelecesse uma relação análoga entre o trabalho desenvolvido pelos assistentes sociais e os médicos peritos no INSS.

[...] Embora o BPC seja sustentado com recurso financeiro da assistência social, profissional de Serviço Social que opera o benefício pertence aos quadros da Previdência Social, em específico do INSS. *Ele atua nas agências do INSS como perito nas solicitações de BPC para pessoas com deficiência. Não há articulação entre a ação das agências do INSS e o SUAS, não há vínculos, nem territoriais, entre os profissionais dos CRAS e os das agências do INSS* (SPOSATI, 2013, p. 666; grifo nosso).

Tal comparação não é apenas descabida, mas também desrespeitosa para com profissionais que, ao contrário de categorias com tradição corporativa e perspectiva de sociedade bem distinta, historicamente vêm atuando na política de previdência social pelo viés do reconhecimento e acesso aos direitos. Embora se reconheça as várias críticas feitas por Sposati (2013) acerca das condições burocráticas e restritivas de direito desenvolvidas pela gestão do INSS na operacionalização do BPC, estas nada mais são do que a direção social dos governos que chegam ao poder, inclusive nas gestões petistas, às quais a autora foi e é grande colaboradora e entusiasta. O que não se pode deixar de reconhecer é a luta e o compromisso históricos do Serviço Social na previdência em reconhecer os direitos das pessoas com deficiência, particularmente em relação ao acesso ao BPC. Prova disto são os dados trazidos por Silva (2012, 394), que em 2009 houve o menor percentual médio de indeferimentos do BPC para as pessoas com deficiência, com aproximadamente 58,47%, enquanto, antes desse ano, o percentual havia ficado, em média, acima dos 70%, revelando nitidamente que a inserção do Serviço Social na avaliação da deficiência foi decisivo para ampliar o acesso dos usuários ao BPC.

Dessa forma, as análises de Sposati (2013) provocam forçosamente um reducionismo das competências e do conjunto mais amplo de atribuições e atividades que os assistentes sociais desempenham na previdência social, deixando

de citar e reconhecer a dinâmica cotidiana de enfrentamentos travada por esses profissionais em relação à estrutura burocrática e burocratizante do INSS, com vista a uma construção coletiva junto às forças sociais da sociedade e, especialmente, junto aos próprios usuários do serviço, ampliando, desta maneira, as possibilidades de acesso aos direitos previdenciários e assistenciais, sob a lógica da proteção social universal, pública, gratuita e de qualidade. A referida autora afirma enfaticamente que inexistente qualquer forma de articulação estabelecida entre o INSS e as unidades do SUAS, ou que não há uma atuação profissional pautada na territorialidade entre os profissionais da previdência e os da assistência social. Duas questões aqui também chamam atenção: *primeiro*, o fato de que Sposati (2013) estabelece uma hierarquização determinista acerca dos modelos de atuação territorial, em que coloca o modelo adotado pela gestão da política de assistência social no Brasil como superior e inconciliável ao modelo adotado pela gestão da previdência social no país, apresentando o modelo da assistência social aparentemente sem imperfeições<sup>219</sup>; *segundo*, a autora também estabelece certa confusão ao igualar a organização territorial de atuação da política de previdência social com a realizada pelo próprio Serviço Social na previdência, o que revela o desconhecimento da autora acerca da organização e atuação do Serviço Social nesta política. Apesar de estar inserido em processos de trabalho definidos pela gestão nacional do INSS, o Serviço Social na previdência vem adotando uma forma de articulação com a rede socioassistencial muito próxima à perspectiva de intersectorialidade e territorialidade adotada pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Como não bastassem as restrições institucionais impostas ao Serviço Social na priorização das avaliações sociais do BPC e da LC 142, também houve uma nítida intenção da gestão do INSS, a partir da política institucional desenvolvida pela DIRSAT, de aproveitamento dos assistentes sociais em outros serviços e áreas do INSS, a exemplo da Reabilitação Profissional, do Programa de Educação

---

<sup>219</sup> Se, por um lado, o modelo de territorialidade adotado pela política de assistência social segue uma lógica que privilegia as questões locais, articulando os esforços e serviços de um determinado território, ou seja, o "trabalho em rede", por outro lado, ele também nega o direito de um usuário desta política de ser atendido por uma rede socioassistencial local diferente da sua, à qual não pertença, tornando-se, neste aspecto, um modelo excludente. Ao contrário do que ocorre com o modelo de gestão adotado pela previdência social, em uma espécie de modelo híbrido, ocorre a cobertura de territórios de abrangência por municípios-referência e, ao mesmo tempo, não se nega o atendimento a usuário algum em função deste viver em outra cidade, estado e/ou região do país distintos do território em que está situada a Agência da Previdência Social procurada por ele.

Previdenciária (PEP), do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor (SIASS), do setor de Saúde e Qualidade de Vida no Trabalho (SQVT) etc. A dispersão da força de trabalho do Serviço Social dentro da proposta de trabalho defendida pela DIRSAT na chamada “Equipe Multiprofissional”, conforme analisado por Silva (2015, p. 104), vem ‘reduzindo sua capacidade de ação’. Isto também, de certa forma, contribuiu para que houvesse, cada vez mais, a perda das “especificidades profissionais”, conforme vem sustentando Moreira (2015, p. 75).

Essa política institucional, que visava transformar o Serviço Social em um serviço secundário, auxiliar da Perícia Médica com nítido esvaziamento de seu conteúdo ético-político, minimização de suas atribuições e competências históricas, e transformar os assistentes sociais em força de trabalho disponível para todo e qualquer serviço, programa e setores que a gestão julgasse necessários, só não logrou êxito e se tornou algo totalizante e definitivo em função da organização e resistência coletiva da categoria profissional na previdência social, bem como das forças sociais que se mantiveram em seu apoio. As investidas da direção central do INSS, no sentido de controlar, desmobilizar e cooptar os assistentes sociais, transformando-os em profissionais “alinhados” aos projetos e interesses da gestão, esbarraram na vinculação histórica que os assistentes sociais mantinham não apenas com as suas entidades representativas, mas também, com várias entidades da sociedade civil organizada, vinculadas aos usuários do Serviço Social, bem como, do acesso a mandatos políticos. Os ataques, dessa forma, exigiram dos assistentes sociais a intensificação de sua organização como classe e categoria profissional.

### **3.3.5 A intensificação do processo organizativo de luta da categoria dos assistentes sociais no INSS**

As iniciativas conservadoras e autoritárias da gestão do INSS, coordenadas pela DIRSAT e contando com a complacência da chefia da DSS, à época, aguçaram criticamente a posição coletiva dos assistentes sociais que trabalhavam no Serviço Social, precipitando, dessa forma, a necessária resposta à gestão. As ingerências e a ausência de real diálogo que, concreta e democraticamente, culminasse com propostas coletivas dentro da direção social hegemônica dada pela matriz, precipitaram na categoria uma rápida reação, culminando com processos de

debates políticos, de articulações coletivas mais amplas e de reorganização de sua forma de luta.

### 3.3.5.1 O II Seminário Nacional de Serviço Social na previdência social

Após quatro anos da realização do I Seminário Nacional de Serviço Social na previdência social, em 2010, na cidade de Porto Alegre (RS), os acontecimentos mais recentes que afetavam diretamente os processos de trabalho e a direção social hegemônica do Serviço Social na previdência trouxeram a necessidade de um segundo evento. Se, em 2010 – embora já apresentando os problemas de intervenção técnica e política da direção central do INSS na gestão do Serviço Social a partir do “golpe na DSS”, em 2009 – havia certa legitimidade institucional do trabalho realizado pelo Serviço Social na previdência, o cenário em que se organizava o segundo seminário era bastante adverso e desafiador.

O II Seminário Nacional de Serviço Social na previdência social foi realizado pelo CFESS em conjunto com a FENASPS, nos dias 29 e 30 de novembro de 2014, na cidade de Brasília (DF). Esse evento foi deliberado no 43º Encontro Nacional CFESS/CRESS, realizado também em Brasília, de 18 a 21 de setembro de 2014. O seminário marcou as comemorações dos setenta anos de criação do Serviço Social na previdência, tendo um caráter formativo e político, com a exposição de temas e mesas que discutiram desde os direitos da classe trabalhadora, de modo mais amplo, particularmente no âmbito das políticas de seguridade social, até os assuntos mais específicos, como as relações de trabalho, os desafios cotidianos enfrentados pela categoria profissional no INSS e suas formas de resistência.

Como sua natureza não era deliberativa, seu principal papel foi estabelecer um balanço e uma análise crítica acerca da situação concreta de trabalho no INSS e contribuir para a definição de uma agenda de lutas e de estratégias coletivas para a organização política dos assistentes sociais na previdência social. Seus desdobramentos também foram importantes no sentido de reforçar a parceria com as entidades sindicais que representavam os assistentes sociais nessa luta e organizar a agenda de reuniões e demandas a serem encaminhadas à gestão do INSS.

### 3.3.5.2 A greve nacional dos trabalhadores do INSS em 2015: processos de articulação, lutas coletivas e a participação dos assistentes sociais

No Brasil a crise capitalista, em seus aspectos econômicos, sociais e políticos, tornava-se aguda em relação às tensões entre o conjunto dos trabalhadores brasileiros e o governo. Os cortes no orçamento para as políticas sociais – identificados desde os primeiros anos do governo Dilma – somavam-se às propostas de contrarreforma da previdência e do trabalho, materializadas pelas Medidas Provisórias nº 664 e 665, de 30 de dezembro de 2014, e convertidas respectivamente nas leis nº 13.135/15 e 13.134/15. No serviço público várias categorias profissionais já se encontravam há anos sem reajustes salariais e com as mesas de negociação com o governo emperradas, sem resolução concreta dos problemas apontados. No INSS, em particular, desde 2011, os servidores não possuíam reajuste algum em seus salários e viam suas reivindicações por melhorias na carreira, realizadas desde 2010, se acumularem em grupos de trabalho sem a devida concretização das negociações. A insatisfação e impaciência dos servidores do órgão foram alimentando a consciência de classe, pois não era mais possível aguardar uma solução gerencial em relação à posição do governo sobre sua pauta de reivindicações, sendo comunicada, através do Ofício FENASPS nº 50/2015, a deflagração da greve nacional dos servidores do INSS, anunciada para o dia 7 de julho de 2015<sup>220</sup>.

A greve nacional dos servidores do INSS, de fato, foi deflagrada na data definida. Alguns estados tiveram um processo mais consolidado de construção do movimento, conseguindo uma adesão mais consistente de sua base e paralisando o atendimento no INSS. Outros estados, embora com maior dificuldade de organização, ao observarem a mobilização e intensificação do movimento em outras regiões e estados do país, também passaram a aderir à greve progressivamente.

Tanto na greve em si quanto no processo de construção de sua deflagração e de sua manutenção, a participação dos assistentes sociais da previdência foi algo significativo e real. Em vários estados, esses profissionais compuseram os

---

<sup>220</sup> No ofício endereçado à presidência do INSS, a FENASPS deixa nítida a falta de avanço tanto em relação às pautas gerais dos servidores públicos federais, quanto em relação às pautas específicas dos servidores do INSS. Para analisar o conteúdo do Ofício FENASPS nº 50, de 30 de junho de 2015, bem como a pauta de reivindicações contida no Ofício FENASPS nº 33, de 12 de junho de 2015, cf. FENASPS (2015a; 2015b).

Comandos Estaduais de Greve, auxiliando diretamente na mobilização do conjunto de servidores e na direção do movimento junto com as entidades sindicais. Eles tiveram um papel importante no processo de sensibilização de parte da sociedade – sempre muito resistente às greves do funcionalismo público, não apenas pelos prejuízos pessoais, mas, fundamentalmente, pela indução ideológica promovida pela manipulação midiática e dos governos de plantão – ao dialogar diretamente com os usuários com os quais possuíam contato diário, assim como com entidades da sociedade civil organizada. Isto permitiu que, em muitos estados, a aversão à greve por parte da população fosse minimizada, ao menos em seu início, a partir da importante contribuição dos assistentes sociais do INSS.

Em todo o processo de construção da greve do INSS, a categoria dos assistentes sociais esteve presente nas assembleias estaduais, plenárias nacionais, reuniões, audiências com membros do governo e em contato com parlamentares. A consciência de classe desses profissionais contribuiu para que eles não só se compreendessem como parte da base do conjunto de servidores do INSS, como também recusassem as propostas de grupos corporativos do órgão de que os assistentes sociais não realizassem uma greve conjunta com os demais servidores do INSS. A resposta dos assistentes sociais na previdência, não apenas neste momento, mas ao longo da história, dentro da previdência social, foi a recusa ao corporativismo e ao endogenismo da categoria no INSS. Isto se materializou quando os assistentes sociais se recusaram a criar uma entidade (associação ou sindicato) somente sua, filiando-se maciçamente aos sindicatos por ramo profissional; quando se negaram a realizar uma greve isolada, somente sua, construindo um movimento amplo e classista com o conjunto dos servidores do INSS e com outras categorias do funcionalismo público no país; quando se negaram a negociar pautas econômicas ou a pleitear uma carreira própria, separadamente dos demais servidores do INSS. Assim, os assistentes sociais da previdência reafirmavam a sua histórica tradição de construção ampla e coletiva com o conjunto da classe trabalhadora, buscando conquistas amplas e renegando o cariz individualista das perspectivas corporativas.

O movimento grevista foi se ampliando e se intensificando no país e, em alguns estados, foram observadas situações distintas. Enquanto em algumas Gerências Executivas os ocupantes de cargos de gestão, em uma nítida demonstração de consciência de classe, se colocavam ao lado dos servidores

grevistas, evitando práticas de gestão antissindical, em outros estados o que se identificava eram gestores que ameaçavam os servidores em luta, a partir do recurso do corte de ponto e, conseqüentemente, do corte do salário. Em alguns poucos lugares houve, de fato, o corte salarial. Todavia, essas situações foram exceção e, na maior parte do país, o que se verificou foi o reconhecimento da legalidade da greve e a legitimidade de suas reivindicações. Diante deste fato, com um movimento grevista cada vez mais consolidado, com as reivindicações há muito sendo feitas e sem o devido retorno do governo para sanar os problemas e sem a perspectiva do Poder Judiciário declarar a greve do INSS ilegal, o governo, embora tenha demorado a se posicionar, passou a fazer acenos com algumas propostas. As primeiras propostas feitas pelo governo estavam aquém das expectativas dos grevistas, sendo as mesmas descartadas em algumas ocasiões. As mobilizações de rua dos servidores, a insatisfação da população com a greve, que interrompeu o atendimento do INSS durante setenta e oito dias, bem como a crise de repercussões econômica e política pela qual passava o governo, fizeram com que as negociações pudessem avançar. Assim, na maior parte dos estados, a greve nacional do INSS terminou no dia 25 de setembro de 2015.

Para além das conquistas obtidas na greve nacional dos servidores do INSS em 2015 – considerada por muitos dirigentes sindicais a maior greve da história da previdência social no Brasil –, um dos grandes ganhos para o conjunto dos servidores do INSS foi, de fato, o saldo político e organizativo. Para os trabalhadores e suas entidades sindicais, ficou a convicção de que os ganhos só são possíveis por meio das lutas e de que sem estas não é possível avançar nas reivindicações. Em relação aos assistentes sociais, fortaleceu-se, após a greve, a convicção de que era necessário manter a organização coletiva e buscar a retomada das antigas pautas e reivindicações para a organização do trabalho do Serviço Social na previdência junto à gestão do instituto. Este processo organizativo levaria a um outro patamar de organização da categoria que, após a greve de 2015, se viu fortalecida e legitimada politicamente junto às entidades sindicais para poder manter a sua organização política, conforme classe e categoria profissional.

### 3.3.5.3 A CONASF na condição de núcleo organizador dos assistentes sociais na luta em defesa do Serviço Social na previdência

Um dos resultados imediatos após a greve do INSS, em 2015, foi a retomada da organização política dos assistentes sociais da previdência em todo o país. Alguns profissionais, com maior experiência em organizações político-partidárias e sindicais, ou com participação nas direções do conjunto CFESS/CRESS e/ou em movimentos sociais populares iniciaram os contatos com os estados, procurando estabelecer referências político-profissionais de representações da categoria. Esse movimento se referenciou na experiência inicial de organização da CONASF, retomando o contato com alguns assistentes sociais que estiveram reunidos desde o início das atividades dessa Comissão em 2010.

Houve, entre 2015 e 2016, além da própria greve nacional do INSS, outros dois motivos que contribuíram para a mobilização dos assistentes sociais na previdência. Foram os motivos:

O edital do concurso público do INSS, com as vagas para Assistentes Sociais e a mobilização contra o seu conteúdo, no final de dezembro de 2015, o que gerou manifestação através de um abaixo assinado e proporcionou a movimentação das entidades sindicais e a mobilização da categoria, que culminaram com uma reunião na direção central do INSS, e ao final, após muito tensionamento com a gestão, foi realizada a retificação do edital; A questão da dificuldade de reposição da greve, onde, para as(os) Assistentes Sociais não estavam disponíveis para reposição outras ações inerentes às suas atribuições como a socialização de informações, bem como, sobre a questão do decreto de atribuições publicado em janeiro de 2016 (DECRETO No 8.653, DE 28 DE JANEIRO DE 2016) que, em seu art. 4º, abria brechas para possibilidades de desvio de função (CONASF, 2016, pp. 2-3).

A resolução desses problemas contribuiu para estimular uma maior participação da categoria profissional, tanto nas assembleias estaduais dos seus respectivos sindicatos quanto nas Plenárias Nacionais da FENASPS, revigorando o processo organizativo dos assistentes sociais da previdência. Em uma dessas Plenárias Nacionais da FENASPS, realizada em Brasília, em 10 de abril de 2016, dentre outras deliberações, foram aprovados três pontos específicos e importantes em relação ao Serviço Social:

**Serviço Social:** 1. Realizar um encontro nacional do Serviço Social em julho de 2016 para tratar das questões específicas das atribuições deste

setor enquanto serviço previdenciário e direito do trabalhador brasileiro, que vem sendo continuamente desmantelado pela direção do INSS; 2. Como forma de preparação para o Encontro Nacional do Serviço Social do INSS, orientar os Sindicatos Filiados para organizar encontros estaduais e/ou regionais do Serviço Social, garantindo envolvimento dos sindicatos e onde não houver sindicato filiado, buscar formas de organizar a oposição para fazer as atividades; 3. De maneira a garantir a reativação do Fórum dos Assistentes Sociais do INSS, que a federação e os sindicatos garantam a participação de representantes dos Estados nas reuniões deste. E que as reuniões sejam convocadas sempre que ocorrer Plenária da Fenasps e/ou atividades nacionais do setorial do INSS, convocadas pelo Plantão da Fenasps e Secretaria de Seguridade Social, com discussão prévia nos estados (FENASPS, 2016a, p. 6, grifo do autor).

A deliberação em Plenária Nacional da FENASPS para que pudesse ser realizado o Encontro Nacional do Serviço Social naquele mesmo ano foi decisiva para que houvesse a constituição da reorganização política dos assistentes sociais no INSS. Era necessária a formação de um coletivo de profissionais que pudesse organizar o Encontro Nacional e realizar as devidas mediações entre o conjunto CFESS/CRESS, a FENASPS, os sindicatos de base estadual e a categoria de assistentes sociais do INSS em todo o país. Dessa forma, a Comissão ganhava uma nova dinâmica organizativa e, provisoriamente, passou a ser composta pelos quadros profissionais mais participativos das Plenárias Nacionais da FENASPS, passando esses a representar os seus respectivos estados junto a CONASF.

A Comissão também teve um importante papel na orientação da realização dos Encontros Estaduais, os quais também haviam sido deliberados em Plenária Nacional da FENASPS, como eventos preparatórios para o Encontro Nacional. Esses eventos locais foram realizados, em sua maioria, no mês de março e abril de 2016, constituindo-se em um importante espaço de materialização dos debates acerca das realidades e particularidades estaduais, possibilitando aos assistentes sociais do INSS uma reorganização política nos seus respectivos estados e uma reflexão sobre as questões não apenas de natureza técnica e ética, mas também sobre a dimensão política do trabalho profissional no Serviço Social. Estava em discussão nesses espaços a direção social do projeto profissional, defendida desde a materialização da Matriz no primeiro lustro dos anos 1990. As condições materiais e objetivas para consolidar o projeto, que desde o final dos anos 1990 havia sido interrompido e, conseqüentemente, prejudicado, encontrava-se, mais uma vez, em uma conjuntura nacional política e economicamente desfavorável. Ainda sobre tais condições adversas, os Encontros Estaduais foram realizados em dezessete

estados, tendo, na maioria deles, o apoio político e financeiro dos sindicatos estaduais da base do INSS, contando ainda com a contribuição política e/ou material de alguns CRESS. Cada encontro, além de deliberar questões mais gerais para serem encaminhadas às discussões do Encontro Nacional, também elegeu as suas representações estaduais e que precisariam ser apresentadas no Encontro Nacional para compor os quadros da CONASF.

Assim, a Comissão passava a assumir um papel estratégico no processo de reorganização coletiva da luta e resistência dos assistentes sociais no INSS, reafirmando a sua histórica e hegemônica direção social, nitidamente fundada na Matriz, no art. 88 da lei nº 8.213/91, na lei de regulamentação da profissão no Brasil e no Código de Ética dos Assistentes Sociais brasileiros. Cada representação estadual servia de articulação entre a base da categoria profissional, em nível local, e as ações a serem adotadas pela Comissão em nível nacional. Por sua vez, em um processo dialético, a Comissão também passava a influenciar o pensamento crítico e as ações coletivas adotadas pelas equipes profissionais nos respectivos estados, as quais passaram a legitimar a atuação da Comissão em razão do processo democrático de sua composição e do permanente diálogo que mantinha com a base da categoria profissional.

Não foram poucos os momentos em que a Comissão interveio nas entidades representativas dos assistentes sociais da previdência ou na participação de seus membros em reuniões com membros da gestão do INSS e dos governos, bem como em espaços e atos políticos, como em audiências públicas no Congresso Nacional, reuniões com bancadas de parlamentares, articulações com entidades da sociedade civil organizada. Em todos os momentos, a transparência e a informação voltada para os assistentes sociais da base da categoria foram fundamentais. A forma de diálogo encontrada para dar conhecimento dos fatos ocorridos, bem como de propor a adoção de medidas coletivas por parte do conjunto de assistentes sociais do INSS, foi feita através de um documento que era frequentemente emitido pela Comissão. Trata-se das chamadas “Notas de Orientação à Categoria”. Entre 9 de outubro de 2016 – data de emissão da primeira Nota de Orientação à Categoria – e 2018, foram emitidas mais de duas dezenas desse documento, uma média de uma nota a cada mês.

Ao analisar as notas, identifica-se uma forma particular de elaboração do documento. A Comissão trazia sempre uma análise mais geral e contextualizada da

conjuntura política e de seus resultados para o conjunto da classe trabalhadora brasileira, as medidas governamentais e seus reflexos para os direitos e a proteção social dos trabalhadores, particularmente dos impactos dessas medidas para a previdência social, para a gestão dessa política no INSS e seus desdobramentos para o Serviço Social e o trabalho dos assistentes sociais na previdência. Em seguida, após cada análise crítica e fundamentada, observa-se um nítido posicionamento sobre esses fatos, havendo a demarcação de posição sobre eles, culminando com a definição de orientações construídas coletivamente pelos membros da Comissão e destinadas ao conjunto dos assistentes sociais do INSS em todo o país. Ao final de cada nota havia uma reiterativa convocação dos profissionais a pensar, agir, lutar e resistir coletivamente aos desmandos institucionais e às propostas que colocavam em xeque a direção social do trabalho desenvolvido pelo Serviço Social na previdência.

Constituía-se, dessa forma, um grupo de profissionais dotado de massa crítica, política e técnica, com notório conhecimento e experiência acerca de táticas e estratégias políticas, revelando grande legitimidade por parte da maioria dos assistentes sociais do INSS. A coesão, protagonismo e confiança existentes em seus membros foram decisivos para a divisão de tarefas e a celeridade no desenvolvimento das ações realizadas pela Comissão, algo que permaneceria assim, ao menos até os acontecimentos registrados ao final de 2017 e início de 2018, quando se identificam algumas divergências internas significativas por parte de alguns dos seus membros, o que precipitaria certa cisão dentro da Comissão. Ainda assim, a CONASF continuou sendo estratégica e referência para a organização política da categoria em todo o país, o que foi fundamental para enfrentar a conjuntura nacional, aberta a partir dos acontecimentos históricos de 2016, com a queda de Dilma Rousseff e a assunção de Michel Temer à presidência da República do Brasil.

## CAPÍTULO IV

### **UM CAPÍTULO À PARTE: GOVERNO TEMER E SEUS IMPACTOS PARA A PREVIDÊNCIA PÚBLICA E O SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA**

O período histórico aberto com a chegada de Michel Temer à presidência do Brasil traz para o conjunto da classe trabalhadora, assim como para suas organizações políticas e sindicais, um imenso desafio. Se o governo Dilma já vinha apresentando um aprofundamento conservador e neoliberal de sua agenda política e econômica a partir de sua reeleição em 2014, o governo Temer configura a face mais selvagem e regressiva de direitos que estava sendo posta em curso até aquele momento.

De fato, isso não se inicia em 2016, como já analisado, tendo elementos importantes para a compreensão de sua culminância ainda em anos anteriores, particularmente com a eclosão, em 2013, de uma série de protestos de rua, a partir das “jornadas de junho” e sua clivagem conservadora. Porém, com Temer, as condições favoráveis aos interesses do capitalismo no Brasil se materializam com intensa volúpia, fazendo deste governo um catalisador programático do neoliberalismo e da reprodução ampliada do capital no país. Assim, a chegada de Temer ao poder, em 12 de março de 2016, sela o que aqui se vem chamando de pacto conservador de conciliação de classes antagônicas.

As medidas adotadas pelo governo Temer, imediatamente à sua posse na presidência da República, atingiram de forma multidimensional as várias dimensões da vida da classe trabalhadora no Brasil. Desde o princípio, passando pela formação do seu ministério, nitidamente vinculado ao que havia de mais atrasado, misógeno e corrompido no sistema político nacional, até chegar às medidas legais adotadas pela direta intervenção do governo, evidenciava-se à qual classe social esse bloco político no poder principiava a servir. O governo Temer tinha, dessa forma, a tarefa de unificar os variados interesses em disputa das frações burguesas, reafirmando o estratégico papel que o Estado possuía, ao se tornar aquilo que Mandel (1985, p. 336) denominou de "capitalista total ideal", ampliando suas funções nas relações sociais capitalistas e tornando-se imprescindível para a produção e reprodução do

capital. Esta, segundo Mandel (1985), passa a ser a principal função do Estado no capitalismo.

A concorrência capitalista determina assim, inevitavelmente, uma tendência a autonomização do aparato estatal, de maneira que possa funcionar como um “capitalista total ideal”, servindo aos interesses de proteção, consolidação e expansão do modo de produção capitalista como um todo, acima e ao contrário dos interesses conflitantes do “capitalista total real” construído pelos “muitos capitais” do mundo real (MANDEL, 1985, p. 336).

Assim, "A Solução Temer", "O Plano Temer", "A Saída Temer" e outros termos foram sistemática e ideologicamente utilizados por parte dos grandes meios de comunicação – historicamente alinhados aos detentores do capital e contrários a toda e qualquer forma de regulação e intervenção estatal – como formas estratégicas de *marketing* midiático. O objetivo era vender à sociedade brasileira a falsa ilusão de um líder, um "salvador da pátria", função esta que caberia ao vice-presidente da República. O papel de Temer era o de corporificar em suas ações imediatas, ao chegar ao Palácio do Planalto, os anseios do mercado financeiro e das frações burguesas nacional e internacional, recolocando o país "nos trilhos certos", ou seja, no caminho da redução da intervenção do Estado, da retomada das taxas ascendentes de lucro, bem como do aprofundamento da acumulação capitalista no Brasil. O mercado é chamado a participar ativamente da “reconstrução” do país, nas chamadas "Parcerias Público-Privadas" (PPPs).

Temos que viabilizar a participação mais efetiva e predominante do setor privado na construção e operação de infraestrutura, em modelos de negócio que respeitem a lógica das decisões econômicas privadas, sem intervenções que distorçam os incentivos de mercado, inclusive respeitando o realismo tarifário. (PMDB, p. 17).

Nesse caso, percebe-se um processo de cooperação, de compartilhamento de responsabilidades entre Estado e mercado, no qual o Estado já não é mais o protagonista isolado, identificando-se assim algumas tendências do chamado *pluralismo de bem-estar*, apontado pelos seus principais defensores como a alternativa para superar a crise e estabelecer, por mais residual que seja, algum nível de proteção social, ainda assim restrito às camadas mais pauperizadas da sociedade, conforme análise de Behring (2004) e Pereira (2004).

O apoio dos "setores produtivos" vinculados aos interesses do mercado já havia sido atraído e sinalizado a partir da divulgação do programa "Uma Ponte

para o Futuro". Algo que fica ainda mais previsível quando, em 29 de março de 2016, em um fatídico e constrangedor ato de encenação nacional, a cúpula do PMDB desembarca do governo Dilma e anuncia oficialmente a sua ida para a base oposicionista, à época já bastante fortalecida no Congresso Nacional. O que se viu em seguida foi a reedição de algo que, no Brasil, infelizmente, não é novidade alguma, ou seja, a concretização de mais uma deposição de presidentes democraticamente eleitos para atender aos interesses mais mesquinhos e emergenciais de frações da classe burguesa, fazendo-nos lembrar das críticas e das afirmações feitas por Marx (2011) acerca de processos históricos que, ocorrendo ao menos por uma segunda vez, já não são mais trágicos, e sim uma retumbante farsa.

Após os três primeiros meses de gestão provisória, observou-se que, mais do que uma intenção, o governo Temer e as frações burguesas que lhe davam sustentação conseguiram estabelecer uma verdadeira orquestração em favor dos interesses capitalistas já nos primeiros passos dados. Isto pode ser observado não apenas nos discursos, mas também concretamente na edição de Medidas Provisórias, Portarias, Decretos e Projetos de Lei que retomaram antigas propostas, reafirmando os interesses pela erosão das conquistas sociais obtidas pelos trabalhadores brasileiros ao longo de décadas, em áreas como a saúde, educação, trabalho, previdência, assistência social, habitação, energia, infraestrutura etc. O objetivo desse processo estava claramente posto com o seu desenrolar: o capital buscou, cada vez mais, apropriar-se dos recursos do fundo público para promover uma maior e mais intensa reprodução, expansão e concentração da acumulação capitalista, utilizando-se do velho receituário neoliberal, por meio das privatizações no setor público, da desregulamentação das leis trabalhistas, da focalização nas políticas sociais e do brutal ataque aos direitos no Brasil. Contudo, dentre as principais medidas anunciadas pelo então governo provisório que possuíam graves consequências para os trabalhadores brasileiros, destacava-se o movimento de contrarreforma da previdência social, conforme será tratado a seguir.

#### 4.1 O PRIMEIRO PASSO DA CONTRARREFORMA DO GOVERNO TEMER: A MP 726 E O DESMONTE DA ESTRUTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A contrarreforma da previdência social foi retomada com forte intensificação ainda no primeiro dia do "interino" governo Temer, através da edição da Medida Provisória (MP) nº 726, de 12 de maio de 2016. Dentre outras imposições (já que a natureza das MPs elimina toda forma de debate prévio e de negociações entre o Estado e a sociedade), a referida MP, embalada por um forte discurso conservador e liberal de redução de gastos, diminuição da máquina pública e do tamanho ("inchaço") do Estado, tratou de reduzir o número de ministérios por meio de extinções e fusões, passando de trinta e dois para vinte e seis órgãos ministeriais. Neste enxugamento, chamou à atenção a extinção do Ministério da Previdência Social (MPS), um dos mais antigos do país, instituído pelo Decreto nº 69.014, de 4 de agosto de 1971, e um dos mais importantes, haja vista sua responsabilidade de gerenciar a política social detentora do maior volume de recursos financeiros da União, ficando atrás somente dos recursos destinados ao pagamento de juros e amortização da dívida pública brasileira<sup>221</sup>.

Com isso, observamos o esfacelamento da estrutura da previdência social, com o intuito de redirecionar os interesses desta política, não mais para atender os interesses do trabalho e da proteção social dos trabalhadores, mas sim para fomentar as pretensões do mercado em seu ávido desejo por retomar as taxas ascendentes de lucro e aprofundamento da acumulação capitalista, as quais se encontravam ameaçadas em virtude da profunda crise econômica dos últimos oito anos. Dessa forma, a recém-criada Secretaria de Previdência Social, bem como a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), o Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPCC), a Câmara de Recursos da Previdência Complementar (CRPC), o antigo Conselho Nacional de Previdência

---

<sup>221</sup> Apenas para que se tenha uma ideia, em 2015, o valor já executado do orçamento da União aponta para um recurso expressivo do fundo público destinado à previdência social, representando o segundo maior volume de recursos executados naquele ano, o equivalente a R\$ 514,5 bilhões (22,69%), perdendo apenas para os gastos com o pagamento e amortização de juros da dívida pública, equivalente a R\$ 962,2 bilhões, aproximadamente 42,43% do orçamento da União executado em 2015, segundo dados da Auditoria Cidadã da Dívida (FATTORELLI, 2016). Com esse volume de recursos destinados à previdência pública, não é de se estranhar nem de se surpreender o elevado interesse que ela desperta no sistema capitalista, em sua estratégia de financeirização da economia.

Social (CNPS) – transformado em Conselho de Previdência (CNP), sem o "S" de "Social" – e a Empresa Nacional de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), que também perde o "Social" em seu nome, vão para o Ministério da Fazenda, enquanto o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), transformado em Conselho de Recursos "do Seguro Social" (CRSS), vão para o recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

Diante destas alterações, duas questões merecem atenção: *primeiro*, a extinção do MPS e o desmonte de suas estruturas e órgãos internos, com o consequente redirecionamento dos mesmos para o Ministério da Fazenda, muito além de simbolizar a mera finalização de um espaço físico-administrativo, constituiu-se em uma clara estratégia para favorecer o capital, a fim de preparar as bases de sustentação para o aprofundamento da ofensiva contrarreformista e retirada dos direitos previdenciários, nos moldes do que já havia sido vivenciado nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995/1998 - 1999/2002) e nos governos petistas (2003/2016), principalmente no governo Dilma Rousseff.

Ao colocar os principais órgãos de controle, planejamento, gestão e decisão da política de previdência sob a égide do Ministério da Fazenda, o governo Temer submeteu a proteção social dos trabalhadores brasileiros aos interesses do capital parasitário-financeiro nacional e internacional, bem como ao júbilo de seus mais leais representantes dentro do governo<sup>222</sup>. Este é o sinal tão ansiosamente esperado pelo mercado financeiro para que o desmonte da política de previdência social pudesse ser acelerado, abrindo caminho para o maior estímulo à iniciativa privada, às instituições bancárias, aos fundos de pensão e aos planos privados de previdência. Uma *segunda* análise, que está complementarmente relacionada à primeira, diz respeito à retirada do termo "social" ou a substituição do termo "previdência" por "seguro", em relação aos nomes de alguns desses órgãos, o que não constitui mero jogo de palavras, ou trocas inofensivas e despropositais de termos. Elas traduziam o que o governo Temer pretendia em relação à previdência brasileira, ou seja, uma política cada

---

<sup>222</sup> Vale lembrar que o Ministro da Fazenda, Henrique Meireles, presidiu instituições financeiras internacionais e ocupava, até bem pouco tempo, a presidência do Conselho Consultivo da holding J & F, dona de vários conglomerados financeiros. Além do ministro Meireles, temos ainda o presidente do Banco Central, Ilan Goldfajn, que, antes de ocupar este cargo estratégico para o capital, era economista-chefe e sócio acionista do Banco Itaú. Assim, como vemos, a previdência brasileira está nas mãos do sistema financeiro, entregue aos setores financistas e especulativos.

vez menos "social" e cada vez mais vinculada à lógica dos "seguros", da mercantilização dos direitos, de sua securitização, por meio de contrapartidas financeiras prévias, nas quais somente aqueles que pagam farão jus a algum nível de proteção social, indo completamente ao arrepio do que foi expresso pela Constituição Federal de 1988 e de uma avançada – para a época – concepção de seguridade social.

Dessa forma, a previdência social passou a ser submetida ainda mais intensamente aos desígnios da política econômica, a qual tratou de restringir ao máximo e duramente o seu caráter de direito social e a transformá-la, muito rapidamente, em um nicho de mercado dentro da lógica dos "seguros", da acumulação capitalista e da financeirização do capital. Neste contexto, uma nova configuração de Estado passou a estar muito mais alinhada ao capital, com a progressiva perda de suas funções de garantia da proteção social, o que o levou à condição de um "Estado antissocial" (BEHRING, 2004; PEREIRA, 2009; 2015). Aos trabalhadores se impõe somente o repasse do ônus da crise, a socialização de suas expressões (desemprego/subemprego, baixos salários, pouca ou nenhuma proteção social etc.) em meio à emergência e revigoração das perspectivas conservadoras e liberais, como observado por Behring (2004, p. 165), em que "a recuperação da rentabilidade do capital é razão direta da diminuição dos custos do trabalho, ainda que não exclusivamente".

Tais mudanças poderiam representar certa surpresa não fossem de conhecimento prévio e público os planos do governo Temer em relação à previdência social, os quais já estavam claramente postos para a sociedade brasileira, a partir da divulgação do documento "Uma ponte para o futuro". Assim, conforme podemos observar no referido documento, os planos apresentavam, em linhas gerais, uma proposta de:

*Reforma do orçamento, adaptação da previdência às mudanças demográficas e um esforço integrado de redução dos custos da dívida pública, [que] em conjunto, vão nos encaminhar para uma trajetória progressiva de equilíbrio de longo prazo da situação fiscal, devolvendo previsibilidade ao ambiente econômico e normalidade às atividades produtivas, sem deixar de mencionar a recuperação da capacidade de investimento público (PMDB, 2015, p. 15; grifo nosso).*

Nessa direção e sob a mesma lógica e plano perversos de desmonte da previdência social, a transferência ocorrida do INSS para o Ministério do

Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), apartando aquele dos demais órgãos de planejamento, formulação e controle da política de previdência social, que foram direcionados ao Ministério da Fazenda, apresentava-se para nós como um grande plano: o de atuar em direção ao rebaixamento dos valores dos benefícios previdenciários (principalmente das aposentadorias e pensões) e assistenciais (no caso do Benefício de Prestação Continuada –BPC), transformando a previdência social em uma espécie de "gigantesco programa social" na perspectiva da assistencialização trazida por Mota (2011), destinado apenas aos trabalhadores de mais baixa renda<sup>223</sup> (mesmo assim, somente aos que puderem pagar), tornando essa política cada vez menos atrativa, mais focalizada e distante de sua perspectiva de universalização, na condição de política de seguridade social, ao mesmo tempo em que visa a estimular o interesse e a procura dos trabalhadores com melhores rendas para os serviços privados, oferecidos pelo mercado. Seguiu-se, assim, a tendência à "focalização das políticas sociais", com gastos públicos dirigidos apenas aos setores mais empobrecidos da população. Assim, as necessidades que têm sido supridas pelo excesso de focalização dos gastos públicos não são as *humanas*, mas as necessidades que evidenciam a "mísera expressão animal" (PEREIRA; STEIN, 2010). Desse modo e "em outras palavras, a seletividade, que poderia manter relações dinâmicas com a universalidade, transformou-se em focalização e, portanto, em um princípio antagônico a esta" (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 115).

Compreende-se, por fim, que a edição da MP nº 726, com o consequente desmonte da estrutura administrativa da previdência social e a ida de órgãos estratégicos da previdência para o Ministério da Fazenda, deu início aos planos do governo interino em agilizar um processo que, há anos, já se encontrava em curso no Brasil. Ou seja, a progressiva redução de direitos previdenciários, fragilização do sistema público de previdência social nacional e a consequente ampliação da participação da previdência complementar e da previdência privada no país. Isto intencionou a ampliação da financeirização da política de previdência, que favoreceria a acumulação capitalista e a rápida recuperação das taxas

---

<sup>223</sup> Aqui relacionamos os trabalhadores assalariados mínimos e os que nem mesmo um salário-mínimo conseguem receber, a exemplo da maior parte dos empregados do setor de serviços e domésticos, dos contribuintes individuais (antigos "autônomos"), trabalhadores rurais, pescadores artesanais, marisqueiros etc. A estes trabalhadores é que a previdência social pública deverá atender, caso as atuais medidas propostas pelo governo Temer sejam aprovadas no Congresso Nacional.

ascendentes de lucro para a classe burguesa, não apenas por meio do fortalecimento dos fundos de pensão, mas também a partir das operações que se processavam no âmbito da previdência social e que favoreceriam os bancos, as agências de crédito e de empréstimo pessoal, contribuindo para o crescente e alarmante endividamento das famílias no Brasil. A MP também abriu caminho para a principal proposta contrarreformista feita pelo governo Temer, materializada na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287<sup>224</sup>, de 5 de dezembro de 2016, que previa um brutal ataque aos direitos previdenciários no Brasil, não sendo aprovada devido a uma forte reação popular, como também em decorrência do oportunismo político, em razão da proximidade das eleições.

#### 4.2 REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E O AVANÇO DO AUTORITARISMO: O VERNIZ DE “MODERNIDADE” E A GESTÃO DO CAOS A PASSOS LARGOS PARA O ESFACELAMENTO DO INSS

Um dos nítidos processos que se identificou na gestão da previdência social brasileira, tendo início nos anos 1990, como o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995c), mas com particular intensificação a partir de 2016, foi a acelerada implantação dos projetos de digitalização e plataformas de atendimento virtual do INSS. Esta ação do governo, voltada para a gestão da previdência social, levava em consideração o desejo de redução de custos com a sua operacionalização, a progressiva e rápida diminuição do número de servidores no INSS – sem que houvesse intenção alguma de repor os quadros profissionais por meio de concursos públicos –, bem como o repasse de responsabilidade à sociedade pela busca de seu atendimento e da obtenção de benefícios. Estas medidas fazem parte das estratégias da chamada reestruturação produtiva que, em todo o mundo capitalista, trouxe a nítida preocupação com a acumulação e reprodução ampliada de capital. No Brasil a reestruturação produtiva assume ainda outras feições, como analisam Mota e Amaral (2010, p. 35):

[...] A marca da reestruturação produtiva no Brasil é a redução de postos de trabalho, o desemprego dos trabalhadores do núcleo organizado da economia e a sua transformação em trabalhadores por conta própria,

---

<sup>224</sup> Para uma análise mais aprofundada sobre os impactos que esta proposta traria para a previdência social brasileira, confere Silva e Jesus (2018).

trabalhadores sem carteira assinada, desempregados abertos, desempregados ocultos por trabalho precário, desalento etc. [...] expressão particular de um movimento internacional, marcado pela globalização e pela difusão do pensamento neoliberal, esta estratégia consolida-se, no Brasil, como estruturadora de uma cultura moderna, tendo como principais vetores a competência e a eficiência do setor privado, a (des)responsabilização do Estado com a proteção social com o trabalho, concretizando a difusão massiva de ideias e valores que reconceituam as reivindicações e conquistas históricas das classes trabalhadoras (MOTA; AMARAL, 2010, p. 35).

Especificamente sobre o novo modelo de gestão do atendimento adotado pelo INSS que busca oferecer todos os seus serviços de forma 100% não presencial, ou seja, à distância, por meio da internet ou centrais de teleatendimento, tem-se a criação do projeto “INSS Digital”. Este foi o meio estratégico e preferencialmente encontrado pelo governo e seus tecnocratas para “driblarem” os problemas ocasionados pela falta de servidores no INSS, a não realização de concursos públicos, a caótica condição de atendimento presencial nas agências do INSS em todo país, a sobrecarga de trabalho e a redução de litígios judiciais. Sob o falso manto da “modernidade”, que visaria uma maior eficiência e desburocratização das ações de atendimento às demandas da população usuária, o INSS Digital foi sendo implementado, mesmo sem as condições necessárias para tanto, a exemplo da obsoleta capacidade tecnológica e da reduzida velocidade da *internet* nas agências do INSS. Assim, em um contexto de crise econômica e política, diante da ascensão de um governo impopular e com pouca ou nenhuma legitimidade, os processos de modernização ocorrem com as marcas da contradição, em que, nos discursos oficiais, busca-se ampliar e facilitar os acessos à proteção social e ao reconhecimento de direitos. Contudo, na prática, o que passa a ocorrer é a intensificação da exclusão social – com seu recorte moderno da “exclusão digital” – e o cerceamento de contingentes populacionais enormes de recorrerem a um direito, eliminando as formas concretas de espaços físico-presenciais de solicitação de serviços e bens. Nesse sentido, é Faleiros (2007) quem traz uma contribuição interessante. Segundo esse autor,

Não se deve entender modernização como uma evolução autônoma, mas como resultante do processo global das contradições sociais [...] As instituições “modernizadas” buscam a eficácia pela otimização da relação objetivos-meios e a eficácia pela maximização da relação custos-objetivos. As crises de recursos e as crises políticas propiciaram o ambiente para estas modificações (FALEIROS, 2007, p. 31).

Ressalta-se ainda que, para a população usuária, com a vigência desse projeto, transferia-se a responsabilidade do acesso dos meios digitais para conseguir o atendimento no INSS, o que, em algumas realidades, se tornava algo inviável. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Tecnologia da Informação e Comunicação (Pnad Contínua – TIC) de 2018, divulgados pelo IBGE (2020), quase 25% de toda a população com dez anos ou mais de idade no Brasil, o equivalente a 45,9 milhões de pessoas, não utilizaram a rede no período de referência do levantamento pelo motivo de não saberem utilizar a *internet*. Contudo, esta é outra realidade que sempre foi ignorada pelo projeto INSS Digital.

O movimento de contrarreforma da previdência social, em amplo desenvolvimento durante o governo Temer, também repercutiu política, ideológica e administrativamente na gestão do INSS. Vários cargos da Direção Central do instituto passaram a ser ocupados por indicações políticas de pessoas ligadas a partidos políticos, principalmente ao PMDB – partido do então presidente da República e do Ministro do Ministério do Desenvolvimento Social, Osmar Terra – e pelo Partido Social Cristão (PSC). A este último partido, ao qual estava vinculado o então líder do governo no Congresso Nacional, o Deputado Federal André Moura (PSC-SE), coube a indicação de alguns importantes cargos, incluindo o da própria presidência do órgão. Muitos dos indicados sequer eram servidores do instituto, o que só contribuiu para desqualificar a gestão técnica, em razão do desconhecimento dos ocupantes das funções acerca do funcionamento do INSS.

Destaca-se aqui a ocupação da Diretoria de Saúde do Trabalhador (DIRSAT) que, durante todo o período analisado, foi comandada por indicação política da Associação Nacional dos Médicos Peritos do INSS (ANMP) e que, particularmente para o Serviço Social na previdência, representou um retrocesso sem precedentes, em razão da relação nada amistosa mantida entre esta entidade e os assistentes sociais do INSS. A ANMP teve, durante muitos anos, um papel bastante discreto em relação a suas práticas de reivindicações, restringindo-se ao velho modelo corporativo e à tradição dentro das instituições que representam a profissão de médicos no país. Todavia, com a ascensão de um novo grupo político dentro dessa categoria que assumiu um tom ainda mais conservador, agressivo e de antipetismo crasso, conseguiu-se aglutinar politicamente um maior número de adeptos da categoria médico-pericial do INSS, derrotando a então gestão da

ANMP que buscava reeleger-se em 2015. A nova gestão da entidade assumiu uma postura ainda mais individualista no ano em que eclodiu a maior greve da história dos servidores do INSS, da qual a categoria dos médicos peritos, guiada por sua Associação, decidiu não participar e, de alguma forma, contribuiu para boicotá-la. Foi somente após o término da greve dos servidores do INSS em setembro daquele mesmo ano, que os médicos peritos decidiram realizar a sua própria greve.

A relação entre a ANMP e os assistentes sociais do INSS ganhou um novo capítulo após uma espécie de “convite” feito pelo então presidente daquela entidade para que os assistentes sociais não aderissem à greve dos “administrativos”<sup>225</sup>, e sim, que fizessem parte de uma greve unificada com os médicos peritos. O fundamento para o “convite” seria porque, supostamente, haveria maior “semelhança”<sup>226</sup> entre os assistentes sociais e médicos peritos, em relação ao fazer profissional cotidiano. O que os representantes da ANMP não esperavam era uma negativa por parte dos assistentes sociais. Ao fazer isso a categoria demarcou a sua posição política que, historicamente se pautou por lutas coletivas e mais amplas, na perspectiva da luta de classes, na qual não cabem projetos individuais e corporativos. Esse fato selou, de forma determinante, as relações entre a ANMP e os assistentes sociais no INSS, cuja associação passou a assumir um papel de antagonista do Serviço Social na previdência e buscou influenciar permanentemente em seu desmonte, inclusive em suas subsequentes tentativas de extinção, não apenas por mera vingança, mas, fundamentalmente, por seu alinhamento político-ideológico ao governo de então, bem como pela visão das funções do Estado e das políticas sociais que os seus representantes possuíam.

Para o Serviço Social na previdência, no contexto de reestruturação produtiva, de avanço do conservadorismo, do autoritarismo nas relações institucionais e profissionais, bem como, da constante tentativa de intervenção na

---

<sup>225</sup> Esse é o termo usualmente utilizado pela ANMP e seus membros para referir-se aos servidores do INSS. O termo, por vezes, é carregado de um caráter de menosprezo e de subalternização que confere aos servidores “não-médicos” do INSS um lugar social de rebaixamento diante da importância que se julga ter a atuação médico-pericial dentro do instituto.

<sup>226</sup> Esta “semelhança” residia no fato de que os assistentes sociais eram profissionais de nível educacional superior; atuavam no processo de avaliação social da pessoa com deficiência para concessão do BPC e da LC 142; possuíam salas próprias para atendimento e, nesse sentido, caberia, inclusive, pleitearem a uma organização própria, espelhada no exemplo da ANMP, como uma espécie de Associação dos Assistentes Sociais do INSS.

direção social hegemônica do seu projeto profissional, verificou-se, a partir de 2015<sup>227</sup>, uma nítida busca por subverter a natureza de suas competências e atribuições privativas dentro do INSS. Isso teve repercussões negativas também para os usuários do instituto, na limitação de acesso a esse serviço previdenciário e, conseqüentemente, na possibilidade de reconhecimento de direitos. Algo que se agravou ainda mais com os acontecimentos históricos de maio de 2016, ocasionando aquilo que Demier (2017) vem chamando de “democracia blindada” no Brasil e que tem como sua razão de ser “a retirada de direitos” (DEMIER, 2017, p. 98). Nesse sentido, é oportuna, guardadas as devidas particularidades e tempo histórico, aquilo que Faleiros (2005) traz como novas demandas para o trabalho dos assistentes sociais no Brasil. Segundo esse autor,

Cabe-nos refletir agora, ainda que de forma abreviada, sobre a construção/desconstrução do objeto de intervenção do Serviço Social nesse contexto de mudanças. Por um lado, diante da compressão de salários e redução de postos de funcionários, aumento de prontosuários e implantação de novas relações com as organizações sociais, passa-se a exigir do Serviço Social a ampliação de seu trabalho administrativo, em detrimento do trabalho profissional de relação com a população, reforçando-se a tendência à burocratização, à administração de papeis, à administração de convênios. Exige-se que o assistente social se torne um burocrata que administre os *per capita*s, faça a inspeção das entidades, verifique se o papelório está de acordo com as normas e com a regulamentação e fiscalize as entidades que fazem convênio com o governo (FALEIROS, 2005, p. 20, grifo do autor).

Assim, a gestão do INSS, nos últimos anos, vem demonstrando sua incapacidade em resolver os graves problemas do atendimento às demandas da classe trabalhadora, a qual permanece com sérias dificuldades de atendimento a tempo das suas necessidades mais imediatas de reconhecimento de direito para acesso a benefícios previdenciários e assistenciais que auxiliem a sua reprodução material. A precarização das relações de trabalho, que atinge também os servidores

---

<sup>227</sup> Por ocasião do Edital nº 1/2015 e que autorizava a realização do concurso público para o cargo de Analistas do Seguro Social com Formação em Serviço Social, o governo e a gestão do INSS tentaram incorporar às competências e atribuições dos assistentes sociais na previdência atividades estranhas ao seu trabalho profissional. O edital previa que seria de competência dos assistentes sociais, a partir de então, a realização de assessoria em matéria de “processos administrativos”, a elaboração de editais, contratos, convênios e demais atos administrativos e normativos; a avaliação de processos administrativos, a atuação na gestão de contratos, a realização de atividades de gestão do patrimônio do INSS, dentre outras. O conteúdo do edital sofreu forte oposição dos assistentes sociais do INSS e de suas entidades representativas, ao ponto de o CFESS entrar com um pedido de impugnação por meio de documento formal endereçado à presidência do INSS, conforme consta em CFESS (2016a). Apesar da resistência inicial, a gestão do INSS cedeu às reivindicações da categoria e às suas entidades, alterando o conteúdo do referido edital.

do INSS se materializam a cada dia com a intensificação de uma política de metas abusivas, de normas institucionais arbitrárias, sem diálogo algum com os servidores e com suas entidades representativas, além da progressiva implementação do teletrabalho e do repasse de responsabilidades, outrora do governo e da gestão da previdência social, para os servidores e a população em geral.

#### 4.3 A INTENSIFICAÇÃO DAS FORMAS COMBINADAS DE TENDÊNCIAS REGRESSIVAS DE EXTINÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A gestão nacional do INSS, loteada fundamentalmente por dois partidos políticos, conforme já foi exposto, passou a adotar práticas de gestão que contradiziam o seu discurso institucional. Enquanto a gestão se colocava acessível às entidades sindicais e aos conselhos de classe em várias reuniões, inclusive tendo nelas a presença do presidente do órgão, um autêntico “político” no sentido estrito da palavra, as ações institucionais contrariavam aquilo que era acordado durante as reuniões, o que só aumentava a desconfiança e indignação por parte das entidades e dos servidores do INSS.

Enquanto a parte “política”, de caráter mais diplomático, fazia o discurso da construção coletiva, da conciliação e da importância de ouvir os vários setores envolvidos na instituição, inclusive concordando com a maioria das propostas trazidas pelas entidades representativas, um outro grupo, responsável pelos direcionamentos mais “técnicos”, tratava de imprimir os seus interesses e operar o processo de desestruturação do Serviço Social. A parte técnica se referia à Diretoria de Saúde do Trabalhador (DIRSAT), reduto peemedebista, loteado especificamente para a ANMP. Como exemplo, tem-se que o comando desta diretoria<sup>228</sup> por parte da referida entidade, desde o princípio, constituiu-se em um empecilho determinante para que as pautas defendidas pelos assistentes sociais do INSS e a reorganização dos processos de trabalho do Serviço Social pudessem ser efetivadas, como registrado em nota pela CONASF (2016).

É sabido que vivemos tempos difíceis dentro do INSS, onde impera a supremacia político-ideológica de setores da perícia médica que, em nome de interesses corporativos, estabelecem todo tipo de negociatas junto ao

---

<sup>228</sup> A DIRSAT foi ocupada, em 2016, no governo Temer, pelo então médico perito Cezar Augusto de Oliveira, indicado pela ANMP e que, à época, ocupava o cargo de conselheiro fiscal da referida associação.

atual governo. Comandando a DIRSAT, e ao preço de se tornarem carreira de Estado, tal como já acontece com a procuradoria hoje, as falsas lideranças da Associação Nacional dos Médicos Peritos (ANMP) vendem os direitos da classe trabalhadora e buscam, a todo o custo, promover o desmonte do Serviço Social e da Reabilitação Profissional do INSS (CONASF, 2016, p. 1).

A partir desse momento, evidenciaram-se com maior nitidez três padrões de intervenção institucional junto ao Serviço Social na previdência que passam a ser definidas aqui como *tendências regressivas*. Nesse caso, as tendências regressivas aparecem de distintas formas, porém combinadas entre si: a *tendência regressiva técnica*, a *tendência regressiva ética* e a *tendência regressiva financeira*. Todas as formas de tendências regressivas tinham como característica comum a busca por intervenção controlada do Serviço Social na previdência, tendo, por fim, a sua sistemática fragilização e a consequente extinção do serviço previdenciário no INSS. Elas aparecem como “tendências” e não como “determinações”, pois não chegaram a se concretizar definitivamente, expressando suas características e impondo suas consequências, mas com restrições determinadas pelas resistências coletivas.

As tendências regressivas fundamentam aquilo que passamos a denominar de “estratégia às avessas” para concretizar a extinção do Serviço Social na previdência social. Se, em 1998, a primeira tentativa de extinção desse serviço se deu- expressamente por meio legal, através de uma medida provisória e de caráter imediato, na segunda tentativa, a forma encontrada pelos que intencionavam a extinção do Serviço Social na previdência não foi a da extinção sumária, mas sim a implementação das condições objetivas que inviabilizassem a sua continuidade. As tendências regressivas para o Serviço Social na previdência estão presentes, em menor ou maior proporção, desde os anos 1990. Todavia, elas adquirem um maior contorno a partir de 2009 – com a exoneração da assistente social Ermelinda de Paula da função de Chefe da Divisão de Serviço Social – e se aprofundam exponencialmente a partir de maio de 2016, sob uma nova e deletéria conjuntura nacional. Nesse sentido, a primeira e mais intensa forma de desestruturação do Serviço Social no âmbito do INSS foi a da *tendência regressiva técnica*, que se expressou de diferentes formas, conforme será analisado a seguir.

#### 4.3.1 A “tendência regressiva técnica” como mecanismo de intervenção e ingerência nas atribuições privativas dos assistentes sociais no INSS

A tendência regressiva técnica foi uma das que teve maior e mais imediato impacto para a organização dos processos de trabalho do Serviço Social na previdência. Funcionou como um mecanismo de intervenção na dimensão técnica do Serviço Social e que intencionava atacar a sua direção política, definida coletivamente enquanto direção social hegemônica do trabalho dos assistentes sociais na previdência desde os anos 1990. A partir de 2016, com a coalizão político-conservadora que depõe Dilma Rousseff da presidência da República e leva Michel Temer ao comando político do Brasil, essa tendência se aprofunda, ocasionando sérios prejuízos, não só para o Serviço Social, mas também, para o conjunto de usuários da previdência social que se utilizavam desse serviço previdenciário.

Uma das formas de identificar com maior nitidez a tendência regressiva técnica para o Serviço Social na previdência é acompanhar a dinâmica de intervenção feita pela gestão nacional do INSS na ocupação da função de chefe da Divisão de Serviço Social, particularmente no período que vai de 2016 a 2018, conforme apresentado na Quadro 13. Foi nesse período que se identificou a maior volatilidade de profissionais na referida função, com tempo de permanência extremamente curto e com indicações feitas exclusivamente pela gestão administrativa do INSS, quebrando o histórico processo democrático e participativo que vinha sendo adotado ao longo dos anos, no qual a categoria dos assistentes sociais debatia e escolhia a sua representação nacional. Essa escolha sempre tomava por base o histórico de compromisso e luta dos profissionais em defesa do projeto profissional hegemônico, materializado a partir da Matriz.

Quadro 13 – Relação de ocupantes da função de chefe da DSS (1991 a 2018)

(continua)

<b>Chefes da DSS</b>	<b>Nomeação<sup>(*)</sup></b>	<b>Exoneração<sup>(*)</sup></b>	<b>Motivo</b>	<b>Tempo (Em meses)</b>
Vitória Góis de Araújo	25.10.1991	10.1995	De Ofício	48
Maria Lúcia Lopes da Silva	08.12.1995	11.06.1999	De Ofício <sup>1</sup>	42
Ermelinda C. Anunciação de Paula	26.05.2003	20.10.2009	A pedido <sup>2</sup>	76
Período Vago	20.10.2009	17.11.2009	<b>28 DIAS</b>	
Andréa Bachião M. C. Pereira	18.11.2009	05.09.2013	À pedido	45

Quadro 13 – Relação de ocupantes da função de chefe da DSS (1991 a 2018)				
				<b>(conclusão)</b>
JWederson Rufino dos Santos	05.09.2013	28.05.2015	À pedido	19
Jorge Og de Vasconcelos Júnior	29.05.2015	18.05.2016	De Ofício	11
Período Vago	19.05.2016	28.07.2016	<b>66 DIAS</b>	
Samantha Oliveti de Goes	29.07.2016	03.10.2016	De Ofício	02
Período Vago	04.10.2016	27.11.2016	<b>54 DIAS</b>	
Silvana Aparecida B. de Oliveira	28.11.2016	14.03.2017	De Ofício	03
Período Vago	14.03.2017	23.05.2017	<b>70 DIAS</b>	
Maria Lúcia de Oliveira Firmino	24.05.2017	31.08.2017 <sup>3</sup>	À pedido	03
Período Vago	31.08.2017	05.02.2018	<b>123 DIAS</b>	
Maria Lucineide Holanda de Lima	05.02.2018	21.08.2018	À pedido	06
Período Vago	21.08.2018	15.05.2019	<b>267 DIAS</b>	

Fonte: Dados obtidos a partir do Diário Oficial da União (DOU). Elaboração própria.

(\*) As datas de nomeação e exoneração consideram as publicações feitas no Diário Oficial da União (DOU) e não as datas das respectivas portarias de nomeação e exoneração das/os chefes da DSS.

(1) A Exoneração da profissional se deu em virtude da extinção da Divisão de Serviço Social (DSS) um dia antes, por meio do Decreto nº 3.081, de 10 de junho de 1999, que alterou o Regimento Interno do INSS.

(2) Apesar de ter sido publicado na Portaria de exoneração de Ermelinda de Paula da DSS de que sua saída da Divisão teria se dado "a pedido", tal fato não procede. Ermelinda foi dispensada da função sem sequer saber que isso aconteceria. Essa prática arbitrária se deu ainda no Governo Lula que, apesar de ter apresentado algum avanço no diálogo e na reorganização do Serviço Social na previdência, conservou nas estruturas de seu governo, na gestão de vários órgãos públicos, dentre estes o INSS, parte do que havia de mais retrógrado e conservador herdado de governos anteriores.

(3) Registra-se que, apesar da profissional que ocupava a DSS ter solicitado sua exoneração da função em 31.08.2017, essa só foi ratificada pela administração em 29.09.2017, quase um mês após o seu pedido. Ou seja, na prática a DSS já estava há um mês sem chefia alguma.

Com base na Quadro 13, observa-se que, a partir de 2016, houve uma intensa rotatividade dos ocupantes da função de Chefe da DSS. O que era comum permanecer por alguns anos, transformou-se em algo impensável durante esse período. Alguns profissionais chegaram a permanecer na função por apenas dois ou três meses. A instabilidade na função estava associada não apenas ao fato de os seus ocupantes não terem organicidade com a gestão e o Governo, mas também por não terem construído coletivamente as suas indicações pela base da categoria dos assistentes sociais no INSS, não favorecendo um tensionamento mínimo e o apoio da categoria em relação a suas permanências na função. Chama atenção também algo que está explicitado no Quadro 13, que é a ocorrência de períodos significativos em que a Divisão ficou sem ter a nomeação oficial e imediata de sua chefia, após cada exoneração ocorrida, algo que se inicia nas gestões do INSS durante os governos petistas e vai adquirindo maior intensidade e frequência a partir dos governos Temer e Bolsonaro. Entre esses dois últimos governos, inclusive, a

DSS chegou a ficar por quase nove meses sem a nomeação de sua chefia. Nesse período também foi sendo implementado um esvaziamento progressivo da equipe técnica da DSS, no qual os profissionais que compunham a equipe da Divisão foram sendo direcionados para outras diretorias e programas institucionais. Ao final do ano de 2016, cerca de quatro ou cinco membros que compunham a equipe, restou na Divisão apenas a própria chefia. Esta manobra institucional contribuiu para dificultar os processos de organização nacional dos processos de trabalho do Serviço Social, prejudicando a realização de suas atividades técnicas e o atendimento a um maior número de usuários no INSS.

Às exonerações dos chefes da DSS, durante este período politicamente turbulento para o país e no INSS, também se seguiram outras tantas exonerações nas esferas regionais – em nível de superintendências – e estaduais – nas gerências executivas – sendo estas uma da flagrante marca da tendência regressiva técnica imposta ao Serviço Social na previdência. Foi flagrante o processo de intervenção e tentativa de desestruturação do Serviço Social, assim como da Reabilitação Profissional, a partir da exoneração coletiva, de uma única vez, de todas as Representantes Técnicas Regionais dos dois serviços, exceto das representações da Perícia Médica, por meio da Portaria nº 22/DIRSAT/INSS, de 29 de setembro de 2016. Curiosamente, na mesma data em que esta Portaria foi criada, ocorreu uma reunião entre a presidência do INSS, algumas de suas diretorias colegiadas e representantes da FENASPS e da CONASF, no sentido de negociar o fim dos ataques ao Serviço Social e de tratar das necessidades de reorganização do trabalho dos assistentes sociais no instituto. Nesta reunião, o próprio presidente do INSS, Leonardo de Melo Gadelha, havia assumido alguns compromissos. “*Houve compromisso da gestão fazer tratativas internas e em 15 dias publicar portaria nomeando RET’s da SR II e SR III*” (FENASPS, 2016b, p. 2, grifo nosso). No dia seguinte à reunião, não só as duas representações técnicas regionais não haviam sido nomeadas, como também as outras três representações que existiam, além das Representações Técnicas Regionais da Reabilitação Profissional, foram exoneradas através da Portaria nº 22/DIRSAT/INSS. Este ato por parte da gestão, imediatamente um dia após os acordos firmados em reunião com os representantes dos trabalhadores, soou como uma enorme traição e desrespeito.

Nesse período também foram inusitadas as informações de que havia orientações “extra oficiais” vindas da DIRSAT para que a chefia da DSS não

pudesse se comunicar por videoconferência com as equipes de assistentes sociais de todo país, sem que houvesse prévio conhecimento e autorização por parte dessa diretoria. Isso configurou um nítido cerceamento técnico da gestão da Divisão em relação as suas competências junto ao INSS. Não há registro na história do Serviço Social na previdência de que fatos dessa natureza tenham ocorrido anteriormente. Iniciava-se aí um dos momentos de maior autoritarismo institucional em relação aos assistentes sociais da previdência, com a concentração de poderes administrativos e técnicos na DIRSAT e com a suspensão por completo do diálogo com essa categoria no INSS.

Outra ação institucional que demarcou a tendência regressiva técnica foi a tentativa sistemática de intervenção no trabalho dos assistentes sociais, a partir de uma intensa produção de normas institucionais que passavam a ditar as novas regras da atuação profissional, interferindo diretamente em suas atribuições privativas. Neste caso, o que mais chamou atenção não foi apenas a ausência de discussão com a base da categoria, mas, particularmente, o isolamento e a completa desconsideração da DSS como órgão técnico e detentor do saber na área de intervenção do Serviço Social na previdência. Aqui se destacam algumas das medidas intervencionistas que mais interferiram na organização do trabalho dos assistentes sociais no Serviço Social na previdência:

#### 4.3.1.1 A produção normativa institucional sobre o processo de trabalho dos assistentes sociais e o controle de suas atividades externas

Uma das primeiras medidas de intervenção técnica deste período foi a publicação da **Resolução nº 595/INSS, de 13 de julho de 2017**. Esta Resolução, criada pela presidência do INSS, instituiu o chamado Sistema de Registro das Atividades do Serviço Social (SRASS), também conhecido como “Sistema Santos”<sup>229</sup>. Apesar da luta da categoria por um sistema informatizado moderno que possibilitasse um manuseio rápido e fácil por parte dos assistentes sociais para registro de suas atividades, o Sistema Santos não possuía relação alguma com o que os profissionais vinham reivindicando ao INSS há mais de uma década. A

---

<sup>229</sup> O nome seria uma alusão à cidade onde o sistema foi criado, no município de Santos, em São Paulo. Sua utilização, inicialmente, teria sido pensada para o cadastro das atividades da Perícia Médica, sendo o modelo aproveitado para o Serviço Social na previdência.

criação do sistema, como meio de imposição da gestão do instituo, também representou um desrespeito ao trabalho técnico desenvolvido pelo Grupo de Trabalho criado pela Portaria nº 02/DIRSAT/INSS, de 23 de fevereiro de 2015, que tinha como principal finalidade a estruturação de um Sistema Informatizado para o Serviço Social. Dessa forma, o Sistema Santos não respeitava as conclusões técnicas a que chegou o GT. Ao contrário, serviu para deturpá-lo, fazendo adaptações de um sistema que, em sua origem, havia sido criado para a Perícia Médica do INSS. Outro questionamento é que os membros do referido GT não tiveram acesso algum ou qualquer tipo de participação na construção do sistema, algo sempre questionável, tendo em vista a histórica de construção coletiva, com ampla participação da base dos assistentes sociais. Registra-se ainda que o Sistema Santos trazia termos técnicos estranhos ao Serviço Social, por exemplo, “diligência” e “pesquisa externa”<sup>230</sup>, e que também não resolvia o problema das subnotificações das atividades técnicas realizadas pelo Serviço Social, tendo em vista que não era automaticamente integrado aos sistemas institucionais do INSS, sendo dependente da inclusão manual diária de dados por parte dos assistentes sociais.

A norma institucional também foi alvo de uma das publicações da CONASF, a qual tratou de analisar os impactos da medida para o Serviço Social e para o trabalho dos assistentes sociais no INSS. Assim, a Comissão analisou que:

Desta forma e, em razão de todas as arbitrariedades perpetradas pela atual gestão do INSS, pelo desrespeito ao trabalho técnico realizado e pela completa ausência de diálogo até o momento, a Comissão Nacional de Assistentes Sociais do INSS na FENASPS (CONASF) orienta e conclama a todas/os assistentes sociais a não aceitarem tamanho desrespeito e precarização das nossas relações de trabalho, nem serem passivos ou coniventes com tais absurdos e imposições autoritárias dentro da instituição. Nossa **orientação**, neste sentido, é que **NENHUM(A) ASSISTENTE SOCIAL preencha/alimente este sistema até que a Resolução nº 595 de 14 de julho de 2017, que institui o SRASS, seja REVOGADA e que se retome o diálogo técnico e respeito com os membros do GT Nacional, a fim de implementar o sistema que já foi homologado e está pronto para produção** (CONASF, 2017, p. 2, grifo do autor).

---

<sup>230</sup> “Diligência” remete a um termo policial, a lógica de “busca” e “captura” de quem comete um crime, tendo o reforço de perspectiva fiscalizatória. Da mesma forma, a “pesquisa externa” não tem a ver com a “pesquisa social” desenvolvida pelo Serviço Social na previdência, mas sim com uma prática institucional que visa “averiguar” informações, “inquirir”, seja junto ao próprio usuário demandante de algum benefício previdenciário ou assistencial, seja junto a seus vizinhos e demais conhecidos da localidade onde este vive.

A orientação foi seguida pela maioria dos assistentes sociais do INSS, os quais foram convencidos pela Comissão de que realizar o preenchimento do Sistema Santos teria consequências danosas para o Serviço Social, além de representar um apassivamento diante da determinação autoritária da gestão do instituto. A resistência coletiva gerou resultado positivo e, após o fracasso da gestão de impor o preenchimento do Sistema Santos, bem como da pressão das entidades sindicais e da base da categoria dos assistentes sociais para que o sistema fosse substituído por aquele que havia sido produzido pelo GT de estruturação do Sistema Informatizado para o Serviço Social, a Resolução nº 595/INSS foi revogada por meio da Resolução nº 632/INSS, de 28 de fevereiro de 2018, representando mais uma grande conquista da luta e resistência coletivas.

Outra forma de intervir no processo de trabalho dos assistentes sociais foi identificada com a edição do **Memorando-Circular nº 13/DIRSAT/INSS, de 26 de outubro de 2017**. Este memorando é, sem sombra de dúvidas, a expressão máxima da tendência regressiva técnica, a partir do aprofundamento da ingerência institucional adotada sob as ações desenvolvidas pelo Serviço Social na previdência. Tal medida foi elaborada pela Diretoria de Saúde do Trabalhador (DIRSAT), tendo sido publicada em um dia que se reveste de muito simbolismo para a categoria dos assistentes sociais do INSS. Em 26 de outubro de 2017, ocorria o primeiro dia do XV Congresso Nacional da FENASPS (CONFENASPS), realizado na cidade de Serra Negra (SP), entre os dias 26 e 29 de outubro de 2017. Mais de uma centena de assistentes sociais esteve presente neste importante evento de organização política dos trabalhadores do Seguro e da Seguridade Social, sendo o número de profissionais um recorde de participação da categoria profissional em um Congresso Nacional da FENASPS. O processo de mobilização para participar do CONFENASPS certamente já vinha sendo monitorado pela gestão da DIRSAT, a qual acompanhava as solicitações dos profissionais para a liberação do registro de ponto para participarem do evento. É evidente que um número tão expressivo de assistentes sociais participando de um evento de caráter sindical, que tinha como objetivo a organização das lutas coletivas dos trabalhadores, dentre eles, dos servidores do INSS e, particularmente, da categoria dos assistentes sociais, não era algo de interesse daquela diretoria. Nesse sentido, o conteúdo expresso no memorando é bastante revelador. O Memorando-Circular nº 13 tratava de normatizar a “Participação de Servidores de Vinculação Técnica à DIRSAT em Eventos

Externos”. Na referida norma institucional constava que aquela diretoria vinha recebendo constantes questionamentos sobre “a participação de servidores, de vinculação técnica àquela Diretoria” em eventos externos variados, dentre estes, atividades de entrevistas, palestras, cursos, reuniões, participação em comissões e na composição de bancas acadêmicas. Nitidamente, estas são algumas das muitas atividades profissionais desenvolvidas pela categoria dos assistentes sociais do INSS que compõem a relação de competências e atribuições dos assistentes sociais que atuam no Serviço Social. No entanto, a DIRSAT preferiu utilizar o termo genérico de “servidores de vinculação técnica a esta Diretoria”<sup>231</sup> como estratégia para não se referir diretamente aos assistentes sociais, embora estas fossem atividades cotidianamente desempenhadas por eles. Dessa forma, a solução encontrada pela DIRSAT para resolver o “problema” foi a seguinte:

1. Constatase que cabe à Diretoria de Saúde do Trabalhador gerenciar as atividades dos Serviços/Secções de Saúde do Trabalhador-SST e das Divisões de Saúde do Trabalhador- DIVSAT, não estando sob a alçada dos SST e das DIVSAT, a decisão de autorizar a participação de servidores subordinados à linha hierárquica da DIRSAT em palestras, reuniões, seminários, entrevistas e correlatos, exceto nos casos específicos em que houver delegação de competência por esta Diretoria para tanto.
2. Cumpre esclarecer que os SST e as DIVSAT não tem permissão para representarem ou para autorizarem servidores sob sua subordinação técnica a representar o INSS sem a previa autorização da DIRSAT.
3. Portanto, as solicitações referentes a essas participações devem ser feitas pelos SST às DIVSAT, que encaminharão a demanda à DIRSAT, para avaliação e anuência, se for o caso (INSS, 2017b, pp. 1-2).

A partir desta normativa institucional, ao menos dois graves problemas para a realização das atividades técnicas do Serviço Social passaram a ocorrer no INSS. *Primeiro*, do ponto de vista da gestão administrativa do Serviço Social, houve um excesso de burocracia e alta concentração na tomada de decisões para a liberação das atividades profissionais em espaço externo ao INSS. A partir do memorando ficava expressamente determinado que os profissionais só poderiam realizar as suas históricas atividades se, antes, as solicitassem formalmente aos Serviços/Secções de Saúde do Trabalhador (SST) em âmbito estadual, e estes, por sua vez, procedessem da mesma maneira junto às Divisões de Saúde do

---

<sup>231</sup> Além dos assistentes sociais que desenvolviam suas atividades profissionais junto ao Serviço Social, a DIRSAT também era responsável pela gestão técnica da força de trabalho dos médicos peritos, vinculados à Perícia Médica, bem como dos demais profissionais da área de saúde (terapeutas ocupacionais, fisioterapeutas, psicólogos, enfermeiros, médicos peritos e assistentes sociais) vinculados ao serviço de Reabilitação Profissional.

Trabalhador (DIVSAT) em âmbito regional, para, por fim, estes últimos encaminhassem a solicitação de liberação para a DIRSAT, que, a seu tempo, avaliaria se liberaria ou não os profissionais para a realização de tais atividades. Na prática, o que ocorreu foi que os profissionais que se sujeitaram a essa determinação da DIRSAT deixaram de realizar as atividades externas, haja vista que a dinâmica da realidade impunha prazos bastante limitados entre os convites para desenvolver as atividades e a resposta de liberação dada por parte da DIRSAT, acarretando prejuízos significativos não apenas para o desempenho das atividades profissionais no Serviço Social, mas também para o público usuário que deixava de ser atendido pelas ações. Além disso, não há um só registro de caso em que a DIRSAT tenha respondido tempestivamente à solicitação de liberação para o desempenho de atividade externa de algum assistente social, como também em que tenha sido favorável à liberação. O Memorando-Circular nº 13, inclusive, vinha na contramão de uma recente lei aprovada pelo governo Temer, ou seja, o Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, que trazia a proposta de “simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos”.

O *segundo* grave problema dizia respeito à flagrante ilegalidade dessa medida e seu caráter autoritário. Ao cercear ou ainda impedir o desempenho das atividades profissionais dos assistentes sociais vinculados ao Serviço Social na previdência, a DIRSAT operou uma afronta à Lei nº 8.662/93, que regulamenta a profissão de assistente social no Brasil, especificamente em seus artigos 4º e 5º. Além disso, o referido memorando feria legislações internas do próprio INSS, por exemplo, o art. 88 da Lei nº 8.213/91, bem como da Matriz e do Manual Técnico. A norma institucional impedia o exercício profissional dos assistentes sociais que possuíam nas atividades externas um importante componente do seu conjunto de atividades profissionais, tornando ainda mais relativa sua autonomia no INSS.

O que existia aqui, de fato, era o nítido interesse da gestão do instituto de impedir a realização das atividades externas dos assistentes sociais, fundamentalmente das atividades de socialização das informações previdenciárias, principalmente em um momento em que os assistentes sociais do INSS participariam de atividades de organização e luta política, a exemplo do XV CONFENASPS, ou de atividades e espaços públicos de crítica ao governo Temer, em um momento em que se estava em curso mais uma proposta contrarreformista da previdência social, por meio da PEC nº 287/2016.

Sobre esse aspecto, houve uma imediata reação da categoria profissional em todo o país, que, por meio da CONASF, estabeleceu as devidas mediações junto às entidades sindicais, bem como com o conjunto CFESS/CRESS, no sentido de questionar os efeitos do Memorando-Circular nº 13. Foram realizadas várias reuniões com as entidades representativas da categoria, assim como a elaboração de documentos que serviriam para subsidiar a proposta de revogação dessa medida. No II Encontro Nacional em Defesa da Previdência Social e do Serviço Social do INSS, realizado em Brasília, entre os dias 26 e 28 de maio de 2018, por organização da FENASPS, CFESS e CONASF, tem-se que as cinco primeiras deliberações<sup>232</sup> que compuseram o Relatório Final do evento foram dedicadas ao combate do Memorando-Circular nº 13 e seus efeitos, conforme se lê:

1 - Revogação do memorando 13/DIRSAT, por ferir a Lei 8.662/93 nos seus artigos 4º e 5º e o artigo 88 da Lei 8.213/90. (Que a comissão articule com a Fenasps, CFESS/CRESS-Conselhos Regionais de Serviço Social);

2 - Encaminhar à Divisão de Carreiras/DGP pedido de revogação do memorando 13/DIRSAT/INSS de 26/10/2017 que trata sobre a participação de profissionais do INSS em palestras, reuniões, seminários, entrevistas e correlatos, denunciando o processo de censura e burocratismo na Administração Pública, resgatando as competências e atribuições do Serviço Social e demais profissões no INSS junto à população usuária, junto à rede de políticas públicas (pontuar normativas Manual Técnico do Serviço Social, Matriz Teórica Metodológica do Serviço Social no INSS, Instrução Normativa 77, Decreto 9094/17 (que trata da desburocratização do serviço público) e salientando que a DIRSAT não tem competência para avaliar questões relativas às atribuições privativas dos profissionais de nível superior com atuação regulamentada. (Que a comissão articule com a Fenasps e CFESS/CRESS);

3 - Construir Dossiê com as demandas não-autorizadas e não respondidas a partir do Memorando 13, para demonstrar a inviabilidade do cerceamento das ações específicas do Serviço Social para encaminhamentos internos e externos, sendo necessário que os Estados compilem e encaminhem suas demandas para a Comissão Nacional até 30/06/2018. (Que a comissão articule com a Fenasps e CFESS/CRESS);

4 - Que o PEP (Programa de Educação Previdenciário) não seja utilizado como “estratégia alternativa” para driblar o memorando 13/DIRSAT, pois, entendemos que ao realizar as atividades de “educação previdenciária” e abandonar a luta e o direito profissional de exercer as competências e atribuições privativas previstas em leis (Arts. 4º e 5º da lei 8.662/93; Art. 88 da lei 8.213/90; Matriz Teórica-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social/94 e Manual Técnico do Serviço Social do INSS/2012) a/o assistente social está contribuindo para esvaziar e fragilizar o conteúdo do exercício profissional do Serviço Social dentro do INSS. Se o profissional pode ser liberado para realizar “educação previdenciária” pelo PEP, então, não há justificativa para a sua não liberação para fins de realização da “socialização de informações” pelo Serviço Social;

<sup>232</sup> Importante registrar que tais deliberações ocorriam entre os assistentes sociais que participavam desses encontros específicos da categoria, porém, suas propostas, para ter validade e apoio mais amplo em suas efetivações, precisavam passar pela necessária deliberação da entidade sindical, ou seja, a partir de aprovação durante as Plenárias da FENASPS.

5 - Exigir alteração no Manual Técnico do Serviço Social referente a formalização das atividades de socialização de informações no âmbito externo, reinserindo o anexo de pesquisas externas no Manual Técnico do Serviço Social (FENASPS, 2018, p. 5).

Esse mesmo Memorando também foi alvo das preocupações de um Grupo de Trabalho (GT) organizado pelo CFESS que, além de membros do Conselho, também contou com a participação de representantes da FENASPS e da CONASF. O referido GT elaborou um documento denominado “Diretrizes de Ações do Serviço Social no INSS”, com o intuito de dar resposta à categoria dos assistentes sociais do INSS, bem como contribuir para que a gestão do instituto pudesse adotar medidas que respeitasse os processos de trabalho do Serviço Social na previdência diante do contexto do chamado “INSS Digital”<sup>233</sup>. No referido documento, se observam os processos de intervenção gerencial no Serviço Social que, a exemplo do Memorando-Circular nº 13, reconhece que:

Algumas destas alterações comprometem a ação do serviço social do INSS e conflitam com pressupostos éticos e técnicos, interferem na autonomia profissional deste/as trabalhadores/as que ao longo de quase oito décadas contribuem na construção, consolidação e ampliação da política pública de previdência social brasileira (CFESS, 2018, p. 8).

O documento acima é taxativo ao também reivindicar a “revogação de normatizações e posturas gerenciais que ferem a autonomia dos(as) profissionais na execução de suas ações, com destaque para o Memorando-Circular n.13 DIRSAT/INSS, de 26/10/2017” (CFESS, 2018, p. 3). A reivindicação pela revogação deste Memorando-Circular também foi alvo da Nota de Orientação à Categoria nº 21, emitida pela CONASF em 19 de junho de 2018. Nesta orientação a Comissão analisou que:

**c)** Publicação do Memorando-Circular nº 13 /DIRSAT/INSS em 26/10/2017, burocratizando o processo de solicitação de autorização para trabalho externo do Serviço Social, anteriormente realizado junto à chefia local, com a sua vinculação a longo processo envolvendo todas as instâncias do SST à

---

<sup>233</sup> O “INSS Digital” também foi um dos temas abordados pela CONASF em sua Nota de Orientação à Categoria nº 13, de 17 de julho de 2017, na qual a Comissão aprofunda sua análise sobre o “novo” modelo de atendimento e expõe suas contradições em um país com dimensões e realidades tão complexas como as do Brasil. Assim, a Comissão passava a questionar a ausência da “devida discussão com os(as) trabalhadores(as) que constroem o cotidiano dessa instituição e com a sociedade os melhores caminhos, obstáculos e possibilidades, sob pena de ao invés ampliar direito e cobertura, representar a desproteção dos(as) trabalhadores(as) e o desmonte da política pública de previdência social” (CONASF, 2017b, p. 7).

DIRSAT. Essa burocratização e centralização ocorre com demora no retorno das respostas, ou mesmo o seu não-retorno, implicando em prejuízo no trabalho de articulação com a rede socioassistencial e socialização de informações com a comunidade, tão importantes para a população e para o bom andamento do trabalho interno nas APS's, além de inviabilizar na prática o livre acesso do(a) assistente social à população usuária (direito desse(a) profissional previsto na alínea b do artigo 7º do Código de Ética do(a) Assistente Social) (CONASF, 2018, p. 3).

Contudo, mesmo após várias manifestações das entidades representativas, de questionamentos de profissionais, através de documentos e manifestações fundamentadas, esta normativa institucional vigorou no INSS por quase dois anos. A posição técnica e política encontrada por parte da maioria da categoria profissional dos assistentes sociais no INSS foi, então, a de ignorar essa legislação e, dentro de suas realidades locais e das relações profissionais e institucionais já desenvolvidas com os gestores locais, continuar o desenvolvimento normal de suas atividades técnicas, como se o Memorando-Circular nº 13 não existisse. Esta foi mais uma forma de resistência coletiva encontrada pelos assistentes sociais na previdência e apoiado politicamente por suas entidades organizativas. Esta forma de resistência tem sido historicamente uma das formas estratégicas encontradas pela categoria profissional dos assistentes sociais para enfrentar normas antidemocráticas, injustas e autoritárias que prejudicam não apenas o Serviço Social e o trabalho de seus profissionais, mas também o acesso aos direitos por parte dos usuários da previdência social. Assim, conforme analisa Faleiros (2007, p. 26):

As resistências cotidianas se traduzem em formas de burlar a aplicação das normas, em incluir pessoas não previstas nos critérios preestabelecidos, em baratear as formas de acesso, em permear os espaços definidos previamente com contrapoderes que rearticulam certos critérios.

O Memorando-Circular nº 13 somente foi de fato revogado após os trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho para Elaboração da Proposta de Reestruturação dos Processos de Trabalho do Serviço Social<sup>234</sup> que, após elaborar uma minuta fundamentada para sua revogação e encaminhá-la à decisão dos

---

<sup>234</sup> O GT foi constituído por meio da Portaria nº 43/DIRBEN/INSS, de 23 de setembro de 2019, sendo fruto das várias reivindicações e reuniões realizadas entre a categoria profissional, suas entidades representativas e membros da Direção Central do INSS. Sua composição foi feita por indicação prévia da CONASF e ratificada pela FENASPS, que encaminhou os nomes dos indicados para a gestão do INSS. A indicação dos nomes por parte da CONASF levou em consideração a representação das cinco regiões do país e de profissionais que possuíam experiência, conhecimento e histórico de luta em defesa da direção social hegemônica do Serviço Social na previdência social.

órgãos da Direção Central do INSS, e por uma intensa mobilização da categoria dos assistentes sociais e suas entidades representativas, teve o aval para sua revogação, a qual foi oficialmente declarada a partir do Ofício-Circular nº 42/DIRBEN/INSS, de 16 de agosto de 2019. Tal revogação não teria ocorrido se não fosse a insistência e a resistência do conjunto de sujeitos sociais que se opuseram, desde o princípio, à arbitrariedade e ilegalidade do Memorando-Circular nº 13.

Destaca-se, por fim, uma terceira legislação institucional que alterou, de forma autoritária, parte do processo de trabalho dos assistentes sociais do INSS. A **Portaria Conjunta nº 04/PRES/DGP/DIRSAT/DIRAT/INSS, de 29 de maio de 2018**. Essa portaria Conjunta que, a princípio, dizia respeito ao disciplinamento da atuação e da lotação de servidores da área de Saúde do Trabalhador, por fim enveredou, como já vinha sendo a praxe da gestão da DIRSAT, pela ingerência técnica nos processos de trabalho do Serviço Social na previdência. Desta vez o ataque dizia respeito à determinação, em seu art. 3º, de que o tempo despendido na avaliação social realizada pelos assistentes sociais no INSS junto às pessoas com deficiência requerentes do BPC/LOAS deveria ser de trinta minutos e não mais de sessenta minutos, como vinha sendo realizado desde 2009, quando esta atividade passou a ser realizada pelo Serviço Social no INSS. Nesse mesmo artigo, a referida Portaria elevava o tempo de realização da avaliação pericial médica de vinte minutos para trinta minutos, ou seja, igualando o tempo de realização das avaliações sociais realizadas pelo Serviço Social ao da realizada pela Perícia Médica.

A medida não foi apenas autoritária, mas também arbitrária em relação às especificidades técnicas do trabalho dos assistentes sociais. Em sua decisão, a gestão do INSS, particularmente da DIRSAT, não apresentou fundamentação ou estudo técnico algum que justificasse a adoção da medida, tendo em vista que tais definições foram estabelecidas por meio de estudos técnicos produzidos por um Grupo de Trabalho Interministerial desde 2005. Isto foi fruto de aplicação de testes, de definição de prazos necessários para a realização dos trabalhos, bem como da natureza de cada atividade, tanto do Serviço Social quanto da Perícia Médica. O instrumento de avaliação social aplicado pelos assistentes sociais prescinde de uma entrevista que leva em consideração as várias particularidades da vida dos sujeitos avaliados, suas histórias, dificuldades, buscando, com isso, extrair a síntese de uma totalidade mais complexa de suas condições reais de reprodução material. Isto exige um processo de escuta qualificada, de ouvir os sujeitos envolvidos na avaliação,

levando-se em consideração as suas necessidades de informação, de orientação, suas limitações de compreensão etc. Nesse sentido, diferentemente de uma avaliação que centra a sua base de atuação em um exame eminentemente físico, baseado em laudos e exames médicos, o tempo destinado para a realização da avaliação social é um fator determinante na qualidade do serviço prestado, bem como do resultado alcançado a partir desta avaliação. O controle da força de trabalho e do processo de trabalho dos assistentes sociais na previdência, identificado com maior nitidez desde os anos 1990, na previdência social, passa por um explícito agravamento a partir de 2016, com o avanço do autoritarismo e das ingerências políticas e técnicas, a partir do governo Temer. Algo que foi identificado não apenas no INSS, mas também, em vários outros órgãos públicos, como as universidades, os institutos federais de educação, na área da assistência social, nos órgãos de saúde etc. Os trabalhadores da área social foram, possivelmente, os que mais sofreram com tais práticas de ingerência e de controle por parte de gestores comprometidos com os interesses próprios ou do governo, gerando toda a forma de obstáculos e embaraços ao desempenho do trabalho desses profissionais. Nesse sentido, as instituições empregadoras e os espaços sociocupacionais, não raras vezes, transformaram-se em campos de tensionamento, de divergências e de resistências coletivas, o que expressava a inconformidade e disposição de enfrentamento das práticas de intervencionismo institucional na gestão do trabalho profissional desses trabalhadores, particularmente dos assistentes sociais. Dessa forma, como analisa Faleiros (2007, p. 37),

Divergências entre administrados e administradores, entre categorias profissionais, transformam estes lugares em campo de competição e luta. Os profissionais defendem sua autonomia de ação contra os burocratas que querem aumentar os controles e as padronizações.

A luta dos assistentes sociais na defesa de suas competências e atribuições privativas, bem como, da qualidade dos serviços prestados aos usuários desse serviço previdenciário no INSS, também teve a contribuição da CONASF naquele momento, a qual, em sua Orientação à Categoria nº 20, defendeu que essa medida

[...] não é contrária somente ao posicionamento ético-político e teórico-metodológico da categoria de assistentes sociais do INSS, mas também não encontra justificativa de sua realização, visto que os sistemas que fazem aferição do tempo demonstram outro cenário. De acordo com

informações nacionais dos próprios sistemas corporativos do INSS, estes apresentam média de tempo de atendimento de mais de 50 (cinquenta) minutos nas superintendências regionais (CONASF, 2018, p. 4)

Na Orientação à Categoria, a Comissão também resgatou que a Divisão de Serviço Social já havia se pronunciado acerca deste assunto a partir do Parecer Técnico nº 2/2012 INSS/DIRSAT/DSS. Neste parecer a DSS foi taxativa ao afirmar que a redução do tempo de realização da avaliação social para quarenta minutos, ainda no governo Rousseff, a partir da Portaria Conjunta nº 8 PRES/DGP/DIRSAT/INSS, de 6 de março de 2012, estava trazendo uma série de problemas não só para o trabalho no Serviço Social, mas também para os usuários e para o próprio INSS. Mencionavam-se os impactos negativos para a realização de outras importantes atividades técnicas do Serviço Social, inviabilizadas pelo número excessivo de avaliações sociais diárias, assim como pela elevação no tempo de espera dos usuários para a realização das avaliações sociais, tendo em vista que a maioria dos profissionais alegava não conseguir realizar a avaliação social no tempo de quarenta minutos. O parecer da DSS, dessa forma, destacou o processo de intensificação da exploração da força de trabalho dos assistentes sociais com a medida, quando se observou que

[...] os profissionais estão sendo demandados a realizar um número elevado de avaliações sociais diariamente, visto que estão sendo preenchidas todas as vagas disponíveis na agenda dos assistentes sociais com esse serviço. Desta forma, os Assistentes Sociais relatam que têm estendido seu horário de trabalho para conseguir atender a demanda diária, uma vez que os 40 minutos agendados para os atendimentos não são suficientes para a conclusão da avaliação social, fazendo-se necessário trabalhar além do expediente normal para conseguir concluir todos os atendimentos agendados (INSS, 2012, p. 2).

Contudo, é preciso destacar que de fato o que precipitou esta decisão abrupta da gestão do INSS de reduzir o tempo de realização da avaliação social para trinta minutos foi uma reação ao ato público realizado na Direção Central do INSS, em Brasília, no dia 28 de maio de 2018, por ocasião do término do II Encontro Nacional em Defesa da Previdência Social e do Serviço Social do INSS (cf. **item 4.3.4.3**). A publicação da Portaria Conjunta nº 4/2018, feita exatamente no dia posterior ao ato, foi uma represália contra o protesto dos assistentes sociais, bem como contra os movimentos sociais que os apoiavam naquele momento, contra os mais de dois anos de intensas ingerências políticas no Serviço Social, tendo na DIRSAT o seu

epicentro. Este também representou um ato desesperado da então diretora da DIRSAT, que, naquela ocasião, também acumulava o cargo de presidente em exercício do INSS, fazendo planos de permanecer na titularidade do cargo. Contudo, a repercussão negativa da resposta violenta dada pela instituição ao ato dos assistentes sociais, inclusive, com grande visibilidade nas mídias sociais alternativas e, até mesmo, com pronunciamento de parlamentares no Congresso Nacional cobrando explicações e providências do governo Temer, contribuiu para pôr um fim aos planos da referida diretora e do grupo político que lhe dava sustentação. Além disso, naquele mesmo dia, os assistentes sociais protocolaram denúncia na Procuradoria Geral da República (PGR), na qual relatavam várias denúncias de restrições e violações de direitos praticadas contra os usuários do INSS e de práticas de ingerência técnica na atuação dos trabalhadores e trabalhadoras do Serviço Social na previdência.

Diante do impacto negativo tanto para os usuários da previdência social quanto para os assistentes sociais e para o Serviço Social na previdência, a CONASF, mais uma vez, orientou a categoria profissional à adoção de ações táticas de resistência e enfrentamento à ingerência política no trabalho dos assistentes sociais. Assim, após a análise da situação enfrentada pelos assistentes sociais no INSS, a Comissão orientou que:

Considerando tudo que foi exposto acima e lembrando que, conforme o Código de Ética do(a) Assistente Social, é um direito desse profissional a “garantia e defesa de suas atribuições e prerrogativas, estabelecidas na Lei de Regulamentação da Profissional e dos princípios firmados neste Código” (artigo 2º, alínea a), o “livre exercício das atividades inerentes à profissão” (artigo 2º, alínea b) e que é um dever do mesmo “desempenhar suas atividades profissionais, com eficiência e responsabilidade (...)” (artigo 3º, alínea a), orientamos à categoria:

- 1)** Que os(a) profissionais se pautem nos encaminhamentos relacionados ao BPC dos Eixos 1 e 3 do II Encontro Nacional em Defesa da Previdência Social e do Serviço Social do INSS;
- 2)** Em relação à duração da avaliação social do BPC da Pessoa com Deficiência, que os(a) assistentes sociais mantenham o tempo de atendimento tecnicamente necessário para realizar uma avaliação social de qualidade e que contemple todas as intervenções profissionais necessárias ao usuário naquele momento;
- 3)** Que os(as) assistentes sociais dialoguem com sua equipe sobre a importância de se manter a autonomia profissional e sobre as implicações éticas e técnicas na realização de uma avaliação social “às pressas”, sem o devido compromisso com a população usuária;
- 4)** Que a “Assessoria Técnica” (AT) do Serviço Social em cada Gerência Executiva mantenha a formatação de agendas de atendimento dentro do previsto no Parecer Técnico nº 2/2012 INSS/DIRSAT/DSS;
- 5)** Nas Gerências Executivas onde a gestão da agenda de avaliação social

estiver sob o poder da chefia do SST, se organizar com a equipe para reivindicar formalmente que a organização das escalas seja feita pelo AT ou pela equipe, dentro do previsto no Parecer Técnico nº 2/2012 INSS/DIRSAT/DSS;

**6)** Caso a chefia do SST se negue a atender o solicitado acima, informar a mesma da possibilidade de denúncia ao CRESS por exercício ilegal da profissão, considerando que a gestão das atividades do Serviço Social é atribuição privativa desse(a) profissional, conforme o previsto na Lei de Regulamentação da Profissão de Assistente Social (Lei nº 8662/1993);

**7)** Os locais onde houver assédio moral e decisões arbitrárias que interfiram na autonomia profissional na condução da gestão e do atendimento da avaliação social, transgredindo o previsto na Lei nº 8662/1993 e no Código de Ética do(a) Assistente Social, a equipe deverá procurar tanto o sindicato ao qual está filiado quanto o CRESS de seu estado, para levar a demanda e buscar orientação sobre procedimentos a serem adotados, além de se informar sobre as ações que vem sendo realizadas coletivamente em todo o país;

**8)** Denunciar o processo de desmonte do BPC para os movimentos sociais de defesa dos direitos das pessoas com deficiência e pessoas idosas, órgãos de defesa de direitos (como Ministério Público Federal e conselhos de direitos) e à rede socioassistencial, informando as ações realizadas para o e-mail da Comissão Nacional de Assistentes Sociais da FENASPS, para mapeamento, acompanhamento e divulgação em nível nacional.

Por fim, não podemos esquecer que o Serviço Social na previdência constitui-se numa importante referência para a população usuária e permite ao INSS maior alcance da sua missão institucional, ao oferecer serviços qualificados aos usuários que buscam os benefícios previdenciários e assistenciais. Desse modo, mantenhamos a qualidade do nosso trabalho técnico e reivindicamos nossa autonomia profissional no uso de nossos instrumentais e no desempenho de nossas ações (CONASF, 2018, pp. 8-9).

O que se observou após a emissão desta Orientação à Categoria foi, mais uma vez, a adesão dos assistentes sociais à convocação da CONASF, estabelecendo a partir daí mais uma ação de resistência dos profissionais às arbitrariedades e ingerências políticas da gestão do INSS sobre os seus processos de trabalho e sobre os direitos da classe trabalhadora atendida pelo Serviço Social. As equipes de profissionais mantiveram a sua coesão e buscaram estratégias não apenas políticas, mas também técnicas, no sentido de superar as limitações institucionais e dos sistemas informatizados que foram importados pela gestão da DIRSAT. Todavia, este processo de resistência não se deu de forma pacífica, sem que houvesse alguma reação da gestão do INSS aos que buscavam manter o padrão de qualidade no atendimento do Serviço Social, a exemplo das exonerações de Responsáveis Técnicos do Serviço Social em algumas Gerências Executivas pelo país, como as registradas nos estados de Minas Gerais, Pernambuco e Rio de Janeiro.

Apesar de não ter sido revogada a referida portaria, mesmo sendo alvo da intervenção do GT de Reestruturação dos Processos de Trabalho do Serviço Social,

apenas conseguiu ser atenuada com o aceite institucional, no ano de 2020, em razão da pandemia do coronavírus (COVID-19) e da necessidade de manter o distanciamento social e o esvaziamento das Agências do INSS. A proposta de trabalho construída por este GT durante o período da pandemia previa algumas ações graduais de retorno ao trabalho presencial, seguindo as orientações das autoridades sanitárias internacionais, e somente após a adoção de medidas de gestão para aquisição de equipamentos de proteção individual para servidores, trabalhadores terceirizados e usuários do INSS, sendo fundamental a flexibilização do tempo para a realização da avaliação social, embora a portaria continuasse em vigor, o que ainda exigirá muita luta para a sua revogação.

Assim, conforme exposto, a *tendência regressiva técnica* incidiu fortemente sobre o processo de organização do trabalho do Serviço Social na previdência, buscando adequá-lo aos interesses e às necessidades institucionais e, dessa forma, tornar residual o peso da direção social, constituída historicamente não apenas pelos assistentes sociais da previdência, mas também pelo conjunto de forças sociais envolvido na condução do projeto profissional do Serviço Social brasileiro. A base dessa incidência interventiva foi a demasiada e insistente produção de normas institucionais. Todas as legislações, embora tivessem em sua essência o real desejo de controle e apassivamento das ações desenvolvidas pelo Serviço Social na previdência, vinham camufladas por um legalismo institucional, buscando, assim, justificar que sua intervenção era legítima e necessária porque era algo demandado pela instituição empregadora para melhoria das relações de trabalho no INSS. Eis que Marx e Engels (2002, p. 114) nos recordam oportunamente: “[...] Daí a ilusão de que a lei repousa na vontade e, melhor ainda, na vontade livre, desligada de sua base real. Igualmente acontece com o direito que é, por sua vez, reduzido à lei”. A condição de se opor e se pôr acima do projeto profissional do Serviço Social na previdência desconsiderava que “as normas e os valores profissionais do serviço social são independentes e, até mesmo, antagônicos às normas e aos valores das organizações empregadoras dos assistentes sociais” (KARSCH, 2011, p. 82). A resposta às investidas institucionais, como vimos, era frequentemente o questionamento e a resistência coletiva por parte da maioria dos assistentes sociais, embora houvesse as dissidências, como manifestação de outra tendência regressiva, conforme será analisado no item a seguir. Neste aspecto, é importante compreender que essas resistências não eram apenas de natureza política, mas

também fundamentada em aportes legais e teóricos, os quais contribuíam decisivamente não apenas para o contraponto qualificado junto à gestão do INSS, mas também de convencimento da própria categoria profissional sobre os motivos e a necessidade de resistir.

#### **4.3.2 As consequências da “tendência regressiva ética” para a organização institucional do Serviço Social na previdência**

A construção coletiva do projeto profissional do Serviço Social na previdência, embora hegemônica em sua direção social a partir das décadas de 1980 e 1990, nunca foi uma unanimidade, como já foi analisado neste trabalho. As frações dissonantes, apesar de minoritárias, sempre agiram conforme suas contingências pessoais e interesses próprios. Isto, por vezes, contribuiu para atrapalhar o processo de organização, luta e resistência coletivas dos assistentes sociais e do Serviço Social na previdência.

A ausência de coesão e de unidade de alguns quadros profissionais sempre seguiu uma mesma métrica: a do “autobenefício”. Acima dos interesses coletivos, do projeto profissional e da luta em defesa de direitos da classe trabalhadora, frequentemente estava algum interesse mesquinho que rivalizava com as reivindicações mais gerais e coletivas da categoria. Assim, não era incomum observar demandas particularistas como o interesse visceral por ocupar funções comissionadas na gestão dos órgãos da previdência social, seja por uma questão meramente monetária, seja por uma necessidade de “status” pessoal e profissional, visando a uma ascensão e notoriedade institucionais, típica daqueles profissionais que, por este traço peculiar de suas práticas individualizadas, passamos a denominar de “carreiristas”. Havia ainda os que aceitavam atravessar as decisões e construções coletivas quando se viam contemplados em barganhas pessoais, por exemplo, as remoções para lugares de seu interesse, ou o recebimento de valores financeiros a partir de diárias em decorrência de viagens para execução de tarefas que, em algumas situações, não estavam vinculadas ao conjunto de competências e atribuições do Serviço Social na previdência, a exemplo da realização de “pesquisa externa” e da “habilitação” de benefícios administrativos. Entre as frações dissidentes também se podia encontrar os que não queriam se indispor com as chefias do órgão, os que fugiam dos tensionamentos, evitando-os a todo o custo, e

raramente se negavam a “colaborar” com a gestão, inclusive sobre assuntos que, para a direção social hegemônica da atuação profissional do Serviço Social, eram de teor político, técnico e eticamente questionável.

Esse conjunto de práticas profissionais das frações minoritárias de assistentes sociais na previdência social foi denominado de *tendência regressiva de direção ética*. Esta tendência se caracterizou, em vários aspectos, por posturas burocráticas, individualistas, pelo isolamento, a não participação em eventos, debates e deliberações políticas da categoria profissional, seja dentro seja fora do espaço institucional, pelo não envolvimento nas tarefas necessárias para barrar o desmonte da previdência social, dos direitos da classe trabalhadora e do Serviço Social na previdência, por uma apatia, comodismo e imobilismo, fundados a partir do recurso à retórica do medo de possíveis represálias institucionais, ou, ainda, por um fatalismo determinista que afirmava não ser possível reverter determinadas situações adversas que estavam postas. Não obstante, é possível que essa visão derrotista das possibilidades de intervenção profissional também decorra de uma anterior visão e prática messiânicas, frustradas em algum momento da ação desses assistentes sociais. Tanto a ocorrência do fatalismo quanto do messianismo correspondem, conforme lamamoto (2004b; 2007), a uma determinada limitação da análise crítica da prática social que não consegue ultrapassar o aparentemente dado e apreender a historicidade do ser social nas relações sociais capitalistas. Dessa forma, para lamamoto (2007, p. 417),

um desafio é romper as unilateralidades presentes nas leituras do trabalho do assistente social com vieses ora fatalistas, ora messiânicos [...] As primeiras superestimam a força e a lógica do comando do capital no processo de (re)produção, submergindo a possibilidade dos sujeitos de atribuírem direção às suas atividades. Com sinal trocado, no viés voluntarista, a tendência é silenciar ou subestimar os determinantes histórico-estruturais objetivos que atravessam o exercício de uma profissão, deslocando a ênfase para a vontade política do coletivo profissional, que passa a ser superestimada, correndo-se o risco de diluir a profissão na militância *stricto sensu*.

Assim, era nítida por parte dos grupos minoritários a indiferença e, até mesmo, a crítica direcionada às deliberações, ações e demais orientações coletivas emitidas pela CONASF ou pelo conjunto CFESS/CRESS, buscando deslegitimá-las quando elas reprovavam ou interferiam diretamente em assuntos de seu interesse pessoal, situações nas quais, rapidamente, recorriam ao discurso da “autonomia

profissional”. Havia ainda nas frações dissidentes uma propensão a realizar barganhas “por fora”, com o intuito de obter benefícios pessoais, nas quais se aceitava ir de encontro às deliberações do conjunto hegemônico da categoria e de suas instâncias representativas em troca de cargos, remoções e recursos financeiros provenientes de diárias por desempenho de atividades com caráter produtivista e, em alguns casos, estranhas às competências e atribuições do Serviço Social na previdência.

Para esses grupos profissionais minoritários que se colocavam na contracorrente do movimento coletivo e da resistência ao avanço conservador e contrarreformista dentro da previdência social, em determinados momentos, percebia-se que não eram os grupos dirigentes e autoritários os seus adversários, mas sim os próprios colegas que se insurgiam contra a repressão e o autoritarismo institucional. Nesta perspectiva, a análise feita por Marx e Engels (2002) acerca da consciência de classe faz todo o sentido, quando os autores afirmam que: “Os indivíduos isolados só formam uma classe na medida em que têm de travar uma luta comum contra uma outra classe, de resto, terminam por ser inimigos pela concorrência” (MARX; ENGELS, 2002, p. 91). De forma semelhante ao que concluem os autores alemães, Karsch (2011), ao estudar grupos de assistentes sociais em instituições empregadoras distintas – dentre essas, a previdência social – já identificava algumas dessas práticas dissidentes. Segundo essa autora,

Há uma tendência de os profissionais burocráticos resolverem os conflitos criados pela fusão das duas formas institucionais: uns, conservando identificação com o próprio grupo profissional, fora e dentro da organização; e outros, menos comprometidos com seus colegas de profissão, procurando identificar-se com a organização para a qual trabalham, com seus programas e seus objetivos, preocupados em permanecerem aceitos pelos seus superiores leigos, merecendo-lhes a confiança (KARSCH, 2011, p. 82).

Identifica-se ainda que alguns desses profissionais possuem uma considerável formação acadêmica, ostentando alguns títulos de especialização, mestrado e até doutorado, cursos esses realizados em instituições de nível superior com notório reconhecimento nacional. Contudo, o que se confirma aqui é que nada disso é determinante nem suficiente para impedir as posições individualistas e o consequente fortalecimento da tendência regressiva ética, pois, como já analisado por Netto (2010, p. 7), “Consciência política [...] não é o mesmo que consciência

teórica”. Nesse caso, a capacidade crítica dos sujeitos e a condição real para sua ação coletiva e unificada não se medem pela quantidade e qualidade de seus currículos, títulos e de suas experiências acadêmicas. Não é sobre o nível de conhecimento que se possui, mas sim sobre a utilidade social que é dado a ele, a quem e para que ele serve.

A apatia, o comodismo, à espera de alguém que “resolva os seus problemas”, que “lute as suas lutas”, também é um comportamento identificável entre esses grupos profissionais que, por vezes, permitem-se apenas discutir as questões da dimensão técnico-operativa no espaço de trabalho, como uma alternativa à resolução dos problemas que possuem estreita natureza política. Não compreendem que problemas “de ordem política” não podem ser resolvidos com respostas da dimensão técnica, pois, essas últimas têm sido sistematicamente deslegitimadas e descartadas pela superestrutura institucional. Daí que o resultado da análise errada tem sido uma ação errada, retroalimentando o fatalismo, as práticas burocráticas e o velho comodismo entre os profissionais. Nesse sentido, entre as frações profissionais dissidentes da direção social hegemônica do Serviço Social na previdência, identifica-se algo mencionado por Faleiros (2007, p. 69),

O que mais se observa é a acomodação, os profissionais passam a acomodar-se às instituições, passam realmente a se identificar com os seus objetivos e assim perdem sua própria identidade: transformando-se em simples executores, sem nenhuma reação, acomodando-se totalmente às funções determinadas pelas normas institucionais.

Assim, as possibilidades de cooperação institucional dos grupos profissionais minoritários que agiam sorratamente e de forma individualista e que serviam aos interesses da gestão do INSS acabavam por dificultar sobremaneira as ações coletivas e estratégicas de organização, reação e resistência do grupo majoritário em suas reivindicações. Nesse sentido foi que a tendência regressiva ética incidiu significativamente sobre a organização do trabalho do Serviço Social.

#### **4.3.3 Os limites impostos pela “tendência regressiva financeira” para a viabilização do Serviço Social na previdência.**

A crise capitalista mundial, que teve fortes repercussões nas economias de vários países em 2009, foi mais fortemente sentida no Brasil a partir de 2011. Essa

crise também teve repercussões negativas para os recursos destinados à previdência social e, conseqüentemente, para o financiamento dos serviços previdenciários no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), conforme indicado no Quadro 14.

Quadro 14 - Orçamento destinado aos serviços previdenciários no período de 2007-2015 <sup>(1)</sup> (em milhões de Reais - R\$)					
Ano	Orçado (Inicial)	Orçado (Final)	Empenho <sup>(2)</sup>	Contingenciado	% Contigenc.
2007	14.351.876,00	17.087.313,00	14.506.034,44	2.581.278,56	15,10%
2008	17.115.358,00	15.915.358,00	14.716.871,21	1.198.486,00	7,53%
2009	15.664.152,00	17.664.152,00	17.428.145,83	236.006,17	1,33%
2010	26.100.000,00	27.800.000,00	24.018.000,31	3.781.999,69	13,60%
2011	41.000.000,00	28.050.000,00	26.343.244,59	1.706.755,41	6,08%
2012	54.065.557,00	59.065.557,00	29.054.930,05	30.010.626,95	50,80%
2013	78.830.758,00	73.830.758,00	25.983.411,69	47.817.346,31	64,76%
2014	90.000.000,00	68.000.000,00	34.083.209,29	33.916.790,71	49,87%
2015	74.443.200,00	52.044.240,00	23.842.211,93	28.202.028,07	54,18%
<b>Valor Total</b>	<b>411.570.901,00</b>	<b>359.457.378,00</b>	<b>209.976.059,34</b>	<b>149.451.317,87</b>	<b>41,57%</b>

Fonte: INSS (Serviço de Informação ao Cidadão - e-SIC), 2016. Elaboração própria.

(1) Valores referentes aos recursos financeiros destinados aos serviços de Perícia Médica, Reabilitação Profissional e Serviço Social no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

(2) Recursos financeiros efetivamente liberados.

O Quadro acima permite compreender como se comportou a composição orçamentária destinada ao financiamento dos três serviços previdenciários no âmbito do INSS (Perícia Médica, Reabilitação Profissional e Serviço Social). De acordo com os números apresentados, correspondentes aos anos de 2007 a 2015, em todos os anos pesquisados houve um contingenciamento de parte dos recursos em dotação definitiva – **Orçado (final)** – para os serviços previdenciários.

Todavia, chamam à atenção os percentuais de contingenciamento adotados pelo governo federal a partir do ano de 2012, nos quais, naquele momento, identifica-se um volume de contingenciamento, em média, superior a mais da metade do orçamento destinado ao financiamento dos serviços previdenciários. Em 2013 ocorreu o maior volume de contingenciamento de recursos financeiros

destinados a esses serviços, chegando ao extenuante número de mais de 64% dos valores das dotações finais vertidas aos serviços previdenciários no INSS, algo bem acima do que os patamares de 20% estabelecidos na DRU desde 1994. Assim, durante todo o período sinalizado na **Quadro 14**, constata-se que, do total de recursos orçados para os serviços previdenciários, 41,57% deles foram contingenciados. Este elevado nível de contingenciamento dos recursos destinados aos serviços previdenciários se intensificou nos últimos anos, tendo uma nítida função e consequência bastante danosas, como analisa Salvador (2010, p. 189):

Um dos instrumentos utilizados para "engordar" o superávit primário são os decretos de contingenciamento do orçamento, que reduzem os valores autorizados a serem gastos pelos órgãos do governo e atingem, sobretudo, aquelas funções orçamentárias que não têm gastos obrigatórios ou vinculados. O contingenciamento orçamentário é um recurso que vem sendo bastante utilizado nos últimos anos como meio de assegurar metas de superávit primário, funcionando como um apêndice da política econômica adotada pelo governo federal. Trata-se de um instrumento que limita o empenho, a movimentação financeira e os pagamentos de despesas discricionárias no âmbito federal.

O extremo contingenciamento de recursos financeiros do governo federal, para além de reafirmar os compromissos do governo com os interesses do mercado e dos segmentos rentistas nacionais e internacionais do capital portador de juros, vem prejudicando e, em determinado momento, até inviabilizando parte significativa das ações operacionais do INSS no que se refere aos processos de reconhecimento de direitos dos segurados da previdência social no Brasil. Somado ao reduzido contingente de profissionais atuando nos serviços, o elevado contingenciamento orçamentário dos serviços previdenciários tende a agravar ainda mais a situação das já insuficientes dotações iniciais destinadas à Perícia Médica, à Reabilitação Profissional e ao Serviço Social na previdência, chegando ao nível de inviabilizar parte de suas ações, prejudicando, inclusive, o atendimento à população usuária no INSS.

O Quadro 14 evidencia que, ao invés de o valor orçamentário destinado aos serviços previdenciários em 2015 ter sido reajustado para R\$ 92.732.490,00 (valores já deflacionados), ele sofreu uma redução para R\$ 74.443.200,00. Do total destes recursos dotados em orçamento inicial, observa-se que houve um corte financeiro que os reduziu para R\$ 52.044.240,00, perdendo algo em torno de 30%, em relação ao orçamento previsto inicialmente. A redução do custeio para os serviços

previdenciários não se limitou a esta ação. Dos pouco mais de R\$ 52 milhões disponibilizados em dotação final, apenas R\$ 23.842.211,93 foram de fato empenhados, sendo que os outros R\$ 28.202.028,07 foram contingenciados pelo governo federal. Assim, observa-se que, no auge da crise capitalista no Brasil, os cortes no orçamento e o contingenciamento de recursos públicos adotadas pelo governo federal foram extremamente profundos em relação aos serviços previdenciários, fazendo com que apenas 32% dos recursos previstos inicialmente fossem de fato utilizados.

O resultado da insuficiência de recursos orçamentários destinados a esses serviços pode ser traduzido por uma intencional estratégia de governos alinhados às orientações macroeconômicas neoliberais que buscam precarizar as políticas sociais e os serviços públicos, atribuindo ao Estado, dessa forma, a mácula da ineficiência, da excessiva burocracia e de sua inoportuna – para o capital – ação interventiva no setor produtivo, algo que deveria ser de exclusiva responsabilidade do mercado, segundo esta lógica (BEHRING, 2003). Nesse sentido, conforme analisa Barbosa: "As políticas sociais tendem a ser abordadas não como direito, mas como serviço, colocando em cena o consumidor de serviços ao invés do sujeito coletivo de direitos. *Como serviço os programas sociais podem ser terceirizados, privatizados ou extintos*" (BARBOSA, 2003, p. 2; grifo nosso).

Não é por acaso que o Serviço Social na previdência passou por algumas tentativas de extinção a partir do movimento de contrarreforma da previdência social, durante o governo Cardoso, em 1998, bem como em 2017, com as manobras do governo Temer. Da mesma forma, a Perícia Médica no INSS esteve fortemente baseada na força de trabalho terceirizada durante boa parte dos anos 1990 e no primeiro lustro dos anos 2000, seguindo a lógica da contrarreforma do Aparelho do Estado, o que só foi possível reverter em 2006, quando a terceirização da perícia médica deixou de existir (DATAPREV, 2013). Apesar disso, entre os anos de 2013 e 2015, o governo federal, pressionado por algumas Ações Civas Públicas (ACP), originadas do Poder Judiciário, chegou a cogitar o credenciamento de médicos particulares para resolver o grave problema da distância entre a data do agendamento e a data do efetivo atendimento dos usuários no INSS, principalmente nos casos em que estes estavam aguardando a mais de quarenta e cinco dias. Por fim, a Reabilitação Profissional, que também vem sofrendo bastante com o desmonte da previdência pública ao longo dos anos, passou a ser constantemente

atacada por setores que reclamavam de sua "improdutividade", ou seja, por não se constituir em uma máquina fordista de recuperação de trabalhadores em gozo de benefício por incapacidade. As especulações acerca da possível saída do serviço de Reabilitação Profissional da estrutura da previdência pública nacional nunca foram tão fortes como nos últimos anos, principalmente após o recente protocolo de intenções firmado entre o INSS e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), que, em recente declaração, um dos diretores da entidade patronal deixou nítido qual a sua visão acerca da função da Reabilitação Profissional: "O mercado precisa de pessoas reabilitadas, e os reabilitados precisam de trabalho" (FIESP, 2016).

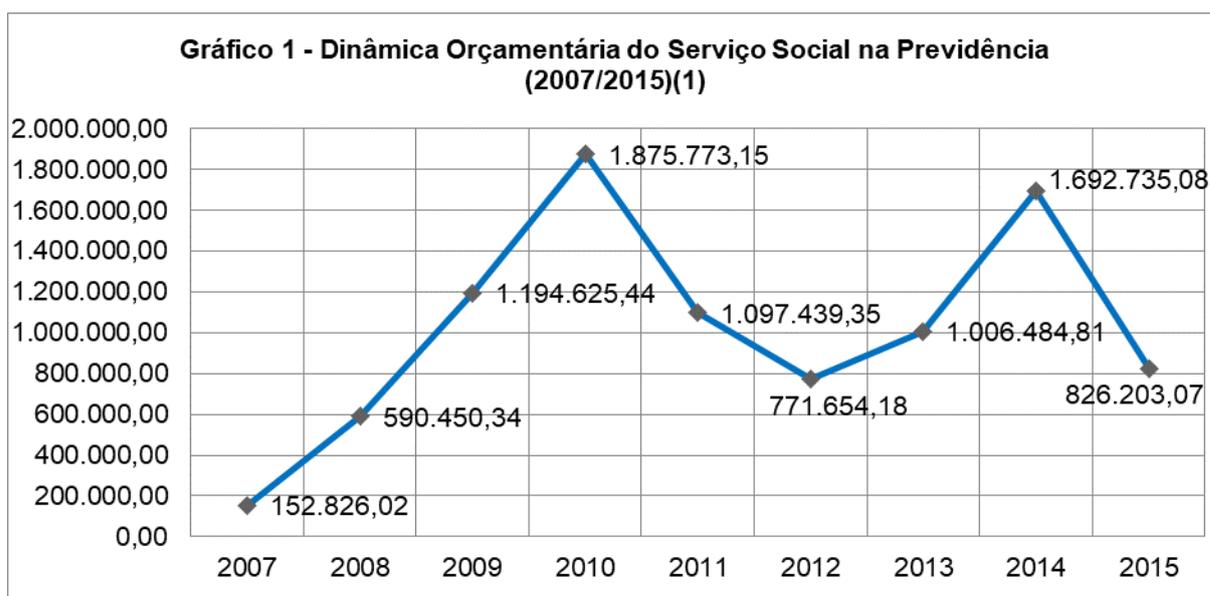
O (des)financiamento público dos serviços previdenciários representou mais uma etapa do desmonte do Estado e da elevação do mercado à condição privilegiada de agente promotor do desenvolvimento e da proteção social, transformando o direito em mercadoria e aprofundando uma tendência que está em curso no Brasil desde os anos 1990. Na atual conjuntura tal tendência vem ganhando cada vez mais força e espaço. Seus reflexos também se identificam no cotidiano dos usuários do INSS e sua relação com a previdência social, por exemplo, na demora por acesso a uma vaga no atendimento aos serviços, já que, em determinadas situações, alguns segurados e demais usuários chegam a esperar mais de três meses por um atendimento, fazendo com que algumas análises romantizadas<sup>235</sup> maquiassem a realidade do atendimento nas centenas de agências do INSS espalhadas pelo país.

Em relação aos recursos orçamentários destinados especificamente ao Serviço Social na previdência, identifica-se que ao longo de nove anos (2007/2015) houve uma oscilação nos valores destinados ao financiamento de suas atividades técnicas, conforme apresentado no Gráfico 1. Tanto em termos absolutos quanto em

---

<sup>235</sup> Aqui registramos um trabalho intitulado "A virada da previdência social", publicado em 2013, pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), que, em "tom festivo", comemora o suposto fim das filas presenciais em frente às agências do INSS. A publicação ora analisada deixa transparecer que acredita (ou quer fazer acreditar) que a simples retirada das pessoas da frente das agências do INSS conseguiu resolver em definitivo o grave problema do atendimento às demandas da população usuária e que a simples efetivação do teleatendimento (Central 135 ou "Prevfone"), no ano de 2006, representou uma verdadeira "virada" para a previdência social, transformando-se em um símbolo de gestão pública moderna. O que a publicação esquece (ou não quis) de registrar é que as filas saíram da frente das agências e foram para dentro delas; deixaram de ser presenciais para se tornarem virtuais. Com isso, continuam a existir as situações de descaso no atendimento das demandas dos segurados, dentre outros motivos, pela insuficiência de servidores e condições de trabalho no órgão.

termos relativos, houve um significativo salto no valor do orçamento em dotação final destinado ao Serviço Social entre os anos de 2007 e 2008. O valor orçado saltou de R\$ 161.056,00 para R\$ 1.322.112,00, o que representou, em valores já deflacionados pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), um incremento orçamentário de aproximadamente 775%.



Fonte: INSS (Serviço de Informação ao Cidadão - e-SIC), 2016. Elaboração própria.

(1) Valores referentes aos recursos financeiros efetivamente liberados e não contingenciados (Empenho).

Essa expressiva alteração orçamentária "para cima" pode ser explicada por três motivos essenciais: *primeiro*, em razão dos recursos financeiros fixados em 2007 serem surreais, ou seja, estarem subestimados, bem abaixo dos valores necessários para o financiamento das atividades técnicas desenvolvidas pelo Serviço Social à época; *segundo*, em função da realização do concurso público – por meio das importantes negociações que há anos vinham sendo realizadas entre o governo Lula e as representações dos assistentes sociais no INSS (CARTAXO; CABRAL, 2008; MOREIRA, 2015; SILVA, 2015) –, o que contribuiu para recompor relativamente o quadro de assistentes sociais e exigiu um volume maior de recursos para financiar o progressivo aumento de suas ações, conforme será visto mais adiante, no Gráfico 2; e, por fim, o *terceiro* motivo se deve à retomada das ações desenvolvidas pelo Serviço Social e, principalmente, à grande demanda gerada em decorrência de novas atribuições profissionais, a exemplo da avaliação social de

peças com deficiência, voltada aos usuários requerentes do Benefício de Prestação Continuada (BPC), como previsto no Decreto nº 6.214/07, exigindo maior dotação financeira para a viabilização desta e de outras atividades técnicas relacionadas.

Apesar do aumento de recursos orçamentários identificado entre os anos de 2007 a 2008, é importante ressaltar que, mesmo diante das demandas apresentadas e da necessidade de mais investimentos nas ações do Serviço Social, a significativa elevação desses valores, de fato, foi travada pelo maior volume de contingenciamento de recursos já registrado na história dos repasses financeiros ao Serviço Social na previdência, entre os anos de 2007 a 2015. Em 2008, o contingenciamento foi de 55,34%, sendo responsável por retirar cerca de R\$ 731.661,66 de seu orçamento. O ano de 2008, inclusive, marcou o início do aprofundamento da crise capitalista mundial, a qual, apesar de não se apresentar de forma imediata no Brasil, em um primeiro momento, revelou o tamanho de sua extensão e impacto no orçamento das políticas sociais, o que também prejudicou os recursos destinados ao Serviço Social na previdência.

Em relação ao ano de 2009, observa-se que houve a manutenção do mesmo valor orçado em 2008 (R\$ 1.322.112,00) e que o percentual de recursos contingenciados foi bem menor do que o observado no ano anterior, ficando em 9,64% (R\$ 127.486,56). Apesar da nítida tendência de crescimento do contingenciamento de recursos orçamentários por parte do governo federal, em razão do aprofundamento progressivo da crise capitalista e de seus desdobramentos na economia nacional<sup>236</sup>, os recursos empenhados (isto é, efetivamente gastos) para o Serviço Social, nesse ano, não sofreram maiores ataques de contingenciamento. Parte disso se deve à imediata contratação de cerca de novecentos assistentes sociais do concurso público realizado naquele mesmo ano, bem como aos investimentos necessários que foram feitos para o início da atuação dos profissionais no INSS, garantindo, assim, certa prioridade na permanência dos recursos no orçamento.

Aqui se registra algo curioso, ocorrido na dinâmica orçamentária dos recursos destinados ao Serviço Social no ano de 2011. Neste ano se identificou o maior volume de recursos orçamentários (em sua dotação inicial) existente na série

---

<sup>236</sup> Relembramos a queda brusca apresentada na economia brasileira quando o país saiu de um PIB de 5,1% em 2008 para - 0,3% em 2009 (BOSCHETTI, 2013).

histórica. Foram destinados ao Serviço Social R\$ 4.000.000,00, o que correspondeu a quase o dobro do valor orçado em 2010 (R\$ 2.100.000,00). Contudo, após a ação de cortes orçamentários do Poder Executivo, verificou-se que esse valor sofreu uma drástica redução, ficando seu orçamento no valor final de R\$ 1.050.000,00 (cerca de 26% do valor total dos recursos previstos inicialmente). Os cortes no orçamento do Serviço Social foram tão drásticos nesse ano que, ao final do exercício orçamentário, pela primeira vez, registrou-se a insuficiência de recursos financeiros para honrar os débitos contraídos no empenho de suas ações, ficando um montante de restos a pagar no valor de R\$ 47.439,35. Curiosamente, após este fato inédito, observa-se que, nos três anos seguintes (2012, 2013 e 2014), o Serviço Social na previdência passou a ficar sem a definição de orçamento específico, nem em dotação inicial nem final, o que também não deixou margem alguma para ações de contingenciamento por parte do governo federal nesses anos. Somente em 2015 se verificou que as dotações (iniciais e finais), bem como o contingenciamento de seus recursos, voltaram a fazer parte da realidade orçamentária do Serviço Social.

O que se observa na dinâmica orçamentária de contingenciamentos e cortes nos recursos destinados ao financiamento das ações específicas do Serviço Social na previdência é uma expressão do movimento de ajuste fiscal que um conjunto expressivo de políticas sociais passou a sofrer nesse período, como resultado, inclusive, do impacto da crise capitalista mundial do final dos anos 2000. Os cortes e contingenciamentos dos recursos destinados ao financiamento das políticas sociais e dos serviços públicos demonstram o empenho dos governos desse então em honrar seus compromissos com o grande capital, principalmente com sua fração financeira, conforme vêm apontando alguns pesquisadores (FONTES, 2010; GRANEMANN, 2012; SALVADOR, 2012; 2018; JESUS, 2018; SILVA, 2018; et. al.), impondo, com isso, a lógica do chamado “ajuste fiscal permanente” (BEHRING, 2018; BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2018). Isso fica nítido quando se observa que, em 2015, por exemplo, houve a maior perda de arrecadação por parte do Governo Federal, a partir das chamadas “renúncias fiscais” que, em seu conjunto, totalizaram cerca de R\$ 267,3 bilhões (ANFIP, 2016), beneficiando, com isso, as várias frações dos capitalistas. De igual maneira, o redirecionamento dos recursos públicos, principalmente para o pagamento e amortização de juros da dívida pública, continuaram a ser generosos com o grande capital financeiro, alimentando a rotatividade do capital portador de juros e drenando parte significativa dos recursos

do fundo público brasileiro, particularmente daquele que financia as políticas de seguridade social no país, como demonstrado por Boschetti e Teixeira (2018).

Nesse sentido, a análise da dinâmica orçamentária, sua compreensão e domínio são estratégicos e demasiadamente importantes para subsidiar o debate político na disputa pela direção dos recursos do fundo público, conforme defendido por Salvador (2012, p. 127),

O estudo do orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país.

Assim, a “crise fiscal” do Estado, ou seja, a suposta incapacidade de manter suas obrigações, a exemplo do financiamento das políticas sociais, passou a ser uma das justificativas centrais para a adoção das medidas neoliberais, incidindo direta e corrosivamente sobre os cortes de gastos sociais, promovendo uma drástica redução nos custos de reprodução social da força de trabalho e, com isso, favorecendo as necessidades da produção, reprodução e concentração do capital. Em momentos de crise capitalista ou, posteriormente a essa, a obsessão dos donos do capital se volta para a recuperação das taxas ascendentes de lucro e da reversão da tendência de crise, fazendo com que esses passem a incidir permanentemente sobre o conjunto de direitos, os demais mecanismos de proteção social e de recursos destinados ao financiamento das políticas sociais públicas. Essa é, para Fontes (2010), a marca das “expropriações contemporâneas”, dentro da perspectiva marxista, que, segundo a autora, “*constituem um processo permanente, condição da constituição e expansão da base social capitalista e que, longe de se estabilizar, aprofunda-se e generaliza-se com a expansão capitalista.*” (FONTES, 2010, p. 45, grifo nosso). A referida autora, então, identifica no ataque à previdência social e nos limites impostos ao acesso aos direitos previdenciários mais uma das formas de manifestação dessas expropriações, quando analisa que,

O tema das expropriações se liga diretamente, porém, à *concentração* e à *centralização*: tratava-se de capturar recursos crescentes, de origem salarial, e de convertê-los em capital. *Realizava-se um duplo movimento, de ameaça diante das aposentadorias e do estímulo às agências privadas de previdência (fundos de*

*pensão e similares), entidades convertidas em gestoras não bancárias de capital portador de juros e de seu complemento, o capital fictício (FONTES, 2010, p. 58, grifo nosso).*

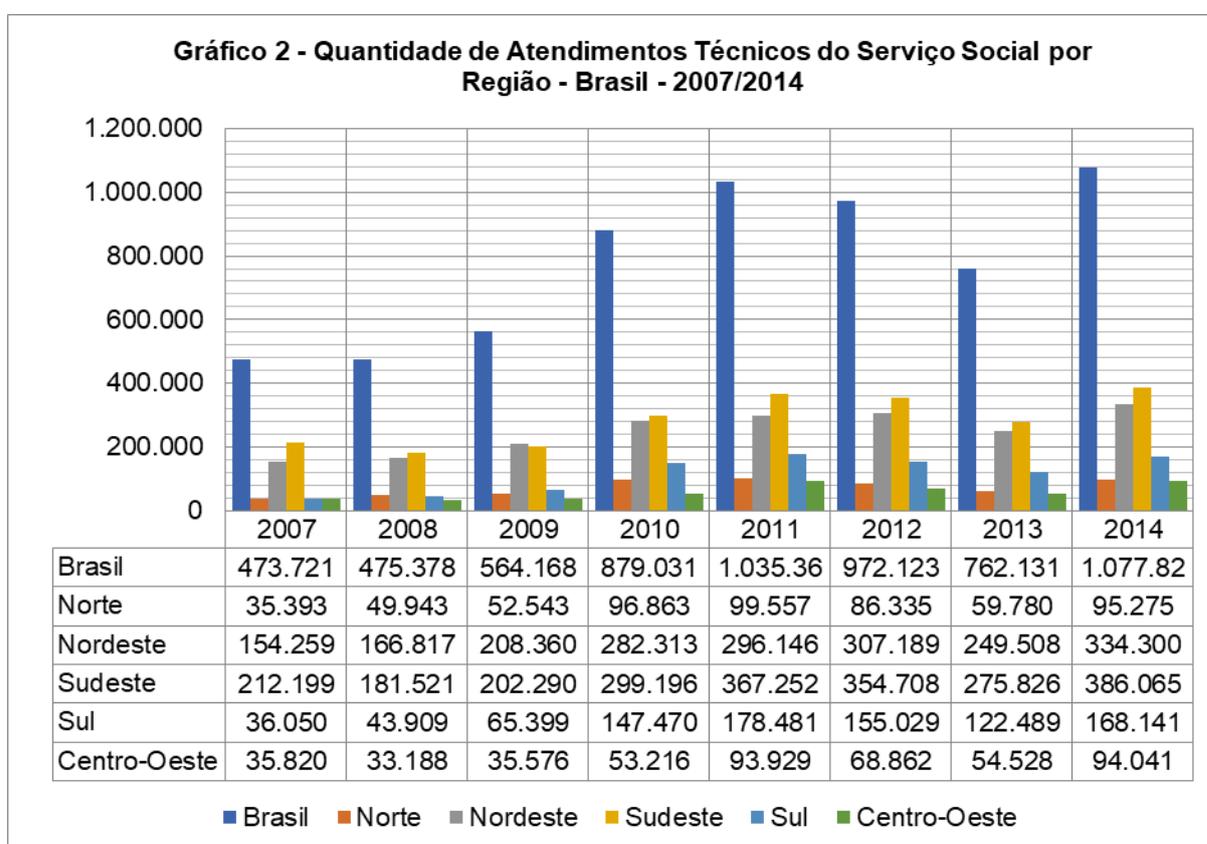
As expropriações, conforme sinaliza Fontes (2010), devem retirar ou diminuir ao máximo as condições de reprodução social e material da classe trabalhadora, reeditando a condição histórica apontada por Marx (2013) de que os trabalhadores estejam livres como pássaros para o mercado. É nesse sentido que *“as políticas sociais devem deixar de realizar os direitos sociais para que os espaços até então por elas ocupados sejam liberados aos mercados”* (GRANEMANN, 2012, p. 259, grifo nosso). Desfinanciar os serviços públicos, a exemplo do Serviço Social na previdência, é um desses caminhos pretendidos pelo capital, particularmente, por sua fração financista.

Assim, ao mercantilizar ao extremo a previdência social, por meio da lógica do ajuste fiscal permanente e das recorrentes contrarreformas orientadas para o mercado a que a mesma tem sido submetida, buscando transformá-la exclusivamente em um “negócio”, em sua antítese, uma anti-previdência, ou seja, naquilo que ela de fato não é, “uma instituição não previdenciária” (GRANEMANN, 2012, p. 252), maximizando a sua capacidade de metabolização do capital ao entregá-la às instituições financeiras, retirando-a, dessa forma, do âmbito das prestações de serviço de responsabilidade do Estado, não há mais condição objetiva de existência do Serviço Social na previdência. Saindo de sua natureza de proteção social e de garantia dos direitos sociais, a previdência não mais manterá um serviço que, em sua lógica própria, com um projeto profissional nitidamente antagônico aos interesses do capital, defende direitos da classe trabalhadora e ampliação dos mecanismos de proteção social. Por conseguinte, a luta em defesa da previdência social, enquanto uma política pública de Estado e dentro da perspectiva de seguridade social, é uma condição fundamental para que o Serviço Social seja mantido enquanto serviço previdenciário e direito da classe trabalhadora no Brasil.

#### 4.3.3.1 Qual o significado e o impacto destas medidas para as atividades técnicas do Serviço Social e o atendimento aos usuários do INSS?

Durante o primeiro ano em que deixou de existir a especificação de dotações orçamentárias para o Serviço Social na previdência, ou seja, em 2012, observou-se

que houve a maior redução de recursos empenhados dos últimos seis anos, remetendo o volume de recursos destinados a esse serviço previdenciário a uma realidade orçamentária pouco melhor do que a encontrada no ano de 2008, segundo sinalizado no Gráfico 1. Essa significativa redução de importantes recursos financeiros teve nítida relação com a realização das atividades técnicas desenvolvidas pelo Serviço Social na previdência em âmbito nacional, significando uma explícita redução do número dessas atividades nos anos de 2012 e 2013, conforme pode ser observado no Gráfico 2.



Fonte: MPS. AEPS (2007-2014). Elaboração própria.

Dessa forma, com a drástica redução dos recursos econômicos destinados ao financiamento das atividades do Serviço Social na previdência, mais os efeitos das demais *tendências regressivas* (técnicas e éticas), verificou-se uma conseqüente redução das atividades técnicas desenvolvidas pelo serviço no INSS. Isto também contribuiu para que houvesse a queda do total de 1.035.365 atividades técnicas, registradas em 2011, para 972.123, em 2012, e no ano de 2013, com uma queda ainda maior para 762.131 atividades técnicas em todo o país, o que representou

uma redução do número de atividades técnicas desenvolvidas pelo Serviço Social de aproximadamente 7% em 2012 e de 27% em 2013, em comparação a 2011.

Mesmo diante do recorrente e intenso ataque desferido contra os recursos destinados ao financiamento das ações do Serviço Social na previdência, verificou-se que, no ano de 2014, o número de atividades técnicas desenvolvidas pelo Serviço Social voltou a crescer nacionalmente, conforme se identifica no Gráfico 2, atingindo o maior número e o melhor resultado já registrado na série histórica. Nesse sentido, é possível compreender que tal resultado, que contraria a lógica imposta pelo desfinanciamento público, é fruto do compromisso materializado cotidianamente pelo conjunto de profissionais que atua no Serviço Social, no esforço diário de superar as várias barreiras financeiras, administrativas e político-institucionais encontradas no INSS, bem como na constante postura de resistência a esses ataques, cobrando e pressionando para se terem garantidos os recursos que financiam as suas ações. Estas manobras orçamentárias de desfinanciamento das atividades desenvolvidas pelo Serviço Social na previdência são uma das marcas da *tendência regressiva financeira*.

Em termos práticos, observa-se que a drástica redução de recursos que financiam as atividades do Serviço Social tem contribuído para limitar as ações realizadas pelo serviço junto à população usuária da política de previdência social em todo o país. Isso tem gerado grandes transtornos para os usuários, os quais, por vezes, precisam passar pelo atendimento especializado, análise, avaliação e/ou demais orientações técnicas do Serviço Social para terem o reconhecimento de um direito, o acesso a recursos financeiros e aos demais benefícios no âmbito da previdência ou da política de assistência social (nos casos que envolvam a concessão do BPC/LOAS). A *tendência regressiva financeira* no Serviço Social na previdência, em relação à ausência e/ou insuficiência de recursos financeiros, passou a inviabilizar parte de suas ações, limitando, com isso, a possibilidade de ampliação e a materialização do acesso aos direitos, retardando a análise contida em alguns processos e a avaliação para fins de concessão de benefícios previdenciários e assistenciais, impedindo o deslocamento de assistentes sociais para outras unidades da previdência social que não contavam com a presença destes profissionais e que atenderiam às demandas dos usuários de outras regiões e localidades, desafiando, assim, o pensar crítico sobre as estratégias a serem adotadas para superar os efeitos da tendência regressiva. Vale ressaltar que o

acesso aos dados referentes à dotação orçamentária do INSS, a partir de 2016, no governo Temer, passaram a ser dificultados e, muitas vezes, negados pelo órgão, mesmo diante de uma lei que garante o direito à informação.

Nesse sentido, o desafio que vem sendo posto é o de buscar soluções estratégicas coletivas para impedir que as manobras governamentais e da gestão do INSS afetem diretamente a realização das atividades técnicas do Serviço Social, ao mesmo tempo em que se reafirma o compromisso profissional, ético e político em viabilizar o acesso e a ampliação de direitos sociais no âmbito da política pública de previdência social no Brasil.

#### **4.3.4 A organização e resistência permanentes ao desmonte e às tentativas de extinção do Serviço Social no INSS durante o governo Temer**

Como se analisou, as *tendências regressivas de direção técnica, ética e financeira* para o Serviço Social na previdência passaram a impor duras medidas contra a organização deste serviço previdenciário e do trabalho realizado pelos assistentes sociais no INSS. Isto, necessariamente, também implicou um ataque institucional a um serviço que, em sua direção social estratégica, possui um horizonte de defesa de direitos e de proteção social da classe trabalhadora, por meio do atendimento de suas demandas a partir da previdência social pública, mantida pelo Estado, porém, tendo a garantia do controle social por parte da classe trabalhadora.

Apesar dos desdobramentos das tendências regressivas incidirem sobre o Serviço Social desde os anos 1990, salienta-se que o seu aprofundamento se deu a partir do governo Temer, logo após a ruptura do pacto conservador de classes antagônicas, sacramentado em maio de 2016. No calor dos acontecimentos históricos que se processavam naquele momento, os assistentes sociais na previdência também faziam história, retomando de forma mais consistente o seu processo de organização como categoria profissional e classe trabalhadora. A partir de 2016, três eventos nacionais importantes – sendo dois específicos da categoria e um geral da base de trabalhadores vinculados à FENASPS – além de desdobramentos importantes para a luta e resistência coletiva dos assistentes sociais na previdência, marcariam significativamente esta reorganização política.

#### 4.3.4.1 O I Encontro Nacional em Defesa da Previdência Social e do Serviço Social do INSS: a demarcação crítica e explícita sobre o governo Temer e os encaminhamentos da luta

Realizado em Brasília, entre os dias 9 e 10 de julho de 2016, e intitulado “Encontro Nacional em Defesa da Previdência Social e do Serviço Social do INSS”, o evento teve importância central no processo de reorganização nacional das pautas do Serviço Social na previdência. Sua organização e financiamento foram feitos a partir da FENASPS, com apoio decisivo do conjunto CFESS/CRESS, dos sindicatos de base estadual, bem como do monitoramento permanente da CONASF. Sua realização também se deu posteriormente aos Encontros Estaduais da categoria, os quais debateram as questões locais, deliberavam a quantidade de participantes que enviariam, bem como as propostas que encaminhariam para o Encontro Nacional.

O cenário conjuntural em que este encontro foi realizado se constituiu em algo bastante desafiador. Não apenas pela substituição prenunciada, ocorrida na presidência da República cerca de um mês antes, a partir da deposição de Dilma Rousseff e da colocação do vice-presidente, Michel Temer, em seu lugar, mas também porque a previdência social, enquanto estrutura ministerial<sup>237</sup>, deixava de existir, além de internamente, naquele momento, haver no Serviço Social na previdência um vácuo em relação à chefia da DSS, que tinha sido exonerada em 18 de maio de 2016, ficando a Divisão por mais de dois meses sem a nomeação de uma nova chefia. As condições adversas em âmbito institucional também se deram pela mudança de direção de funções estratégicas no INSS, bem como pelas forças políticas conservadoras que passavam a dominar várias áreas de atuação do instituto, particularmente na DIRSAT, à qual o Serviço Social estava vinculado.

Este contexto adverso se constituiu em um solo fértil para as análises críticas e as firmes posições coletivas que foram tiradas pelos assistentes sociais no Encontro Nacional, o qual contou com a participação de cento e treze assistentes sociais advindos de dezessete estados e do Distrito Federal (CONASF, 2016). Nos dois dias do Encontro Nacional houve a realização de mesas temáticas e a organização de Grupos de Trabalho, divididos em quatro eixos temáticos. As mesas

---

<sup>237</sup> Trata-se de um dos primeiros atos do governo Temer, com a edição da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, que, dentre outras providências, extinguiu o Ministério da Previdência Social (MPS). Para uma análise mais detalhada sobre esse caso, cf. Jesus e Lopes (2017).

temáticas contribuíram para fomentar o debate, dando subsídios para a reflexão crítica dos profissionais e promovendo um amplo debate sobre as particularidades do Serviço Social em meio a uma totalidade complexa formada pelo INSS, pela política de previdência social e pelas determinações sociopolíticas e históricas impostas pelo novo governo do Brasil. Por sua vez, estas reflexões críticas contribuíram para dar direção às atividades desenvolvidas a partir dos Grupos de Trabalho que, organizados em quatro eixos temáticos (Eixo 1 – Conjuntura; Eixo 2 – Organização Política e Sindical; Eixo 3 – Processos de Trabalho; Eixo 4 – Atribuições Profissionais), definiram as propostas que seriam debatidas e aprovadas na Plenária Final do Encontro Nacional.

Figura 11 – Imagens dos participantes do I Encontro Nacional em Defesa da Previdência Social e do Serviço Social do INSS



Fonte: Arquivo pessoal do pesquisador

O Encontro Nacional, ao final de intensos debates coletivos entre os profissionais presentes, foi encerrado com a aprovação de um conjunto de propostas que compuseram o Relatório Final do evento, o qual serviu de documento norteador para que os assistentes sociais, em seus respectivos estados, pudessem guiar a organização de suas lutas e resistências coletivas. O referido documento foi concluído com a apresentação de oitenta e quatro propostas de encaminhamentos, divididas em 4 eixos temáticos. A primeira de todas as deliberações do Encontro Nacional era bastante simbólica e já demarcava a análise crítica e a posição política hegemonicamente construída pelos assistentes sociais da previdência social, para aquele momento histórico.

1. Fora Temer e toda a classe burguesa que vem se apossando do Estado brasileiro para promover um ataque e rapinar as riquezas e direitos sociais historicamente conquistados pela classe trabalhadora brasileira ao longo de décadas (CFESS, 2016b).

A partir daí, a Comissão teria um papel estratégico e fundamental, tanto no processo de articulação política com as entidades representativas da categoria, particularmente com a FENASPS, os sindicatos de base estadual e com o conjunto CFESS/CRESS, quanto em relação à permanente orientação à própria categoria dos assistentes sociais, no sentido de manter as ações estratégicas de resistência coletiva, baseadas nas deliberações do Encontro Nacional. Essas articulações e orientações permitiram que fosse fortalecida uma unidade no campo hegemônico do Serviço Social na previdência que assegurou a força necessária para a contraofensiva aos ataques subsequentes que viriam tanto por parte do governo Temer quanto pela gestão nacional do INSS.

Apesar das ações adotadas contra os direitos da classe trabalhadora e, especificamente, contra a previdência social terem se dado imediatamente após a posse – mesmo que provisória – de Temer na presidência da República, se observou que, em 2017, se avolumaram as investidas contra o Serviço Social na previdência. As iniciativas da gestão do INSS em redirecionar a força de trabalho dos assistentes sociais, retirando-os do Serviço Social para que realizassem atividades administrativas, bem como em controlar a gestão técnica deste serviço a partir das sucessivas intervenções nas funções de gestão<sup>238</sup>, foram alguns dos

---

<sup>238</sup> Como não se bastassem as sistemáticas intervenções na retirada e na nomeação dos ocupantes da Divisão de Serviço Social (DSS), sem que houvesse diálogo algum com a categoria dos

motivos que levaram a um momento de maior radicalização por parte da categoria dos assistentes sociais no INSS. As reuniões protocolares que serviam apenas de cortina de fumaça para ganhar tempo e intensificar as ações de intervenção da gestão sobre o Serviço Social, já não convenciam mais os assistentes sociais e suas representações. A presidência do INSS, por diversas vezes, em reuniões oficiais, alegava estar de mãos atadas e que, embora repassasse as demandas da categoria e de suas entidades para o ministro Osmar Terra, do MDS, ao qual o instituto estava vinculado, não havia resposta alguma por parte do ministério, o ministro também não abria negociação com a categoria e suas entidades. Esta postura e as várias ações de ingerência no Serviço Social, por fim, culminaram com uma “declaração de guerra” por parte da CONASF que, em sua Nota de Orientação à Categoria nº 9, de 16 de março de 2017, chegou a **“vislumbrar a construção de uma GRANDE PARALISAÇÃO, tendo em vista que todas as tentativas de diálogo, até o presente, com a direção central foram totalmente infrutíferas”** (CONASF, 2017a, p. 3, grifo do autor).

A Comissão e a categoria demonstraram sua disposição para um iminente confronto com os membros do governo e da gestão do INSS. E foi isto que aconteceu. Diante dos ataques sistemáticos e da ausência de uma negociação séria e respeitosa por parte do governo, em 8 de maio de 2017, a categoria dos assistentes sociais da previdência, apoiada por suas entidades sindicais, pelo conjunto CFESS/CRESS e por movimentos sociais diversos, deflagrou um grande ato nacional denominado “dia de luta”. Este ato teve desde a interrupção das atividades profissionais no INSS, tanto no Serviço Social quanto na Reabilitação Profissional, até as manifestações públicas nos estados, culminando com uma

---

assistentes sociais, como historicamente era feito, um dos maiores “golpes” dentre os que já haviam sido desferidos contra o Serviço Social foi a publicação da Portaria nº 22/DIRSAT/INSS, de 29 de setembro de 2016, a qual tratava de exonerar todas as Representações Técnicas Regionais (RETs) do Serviço Social das Superintendências Regionais Sudeste I (SR I), Nordeste (SR IV) e Norte e Centro-Oeste (SR V), assim como todas as RETs da Reabilitação Profissional. O fato que chamou à atenção é que, naquele mesmo dia, em reunião com a presidência do INSS, o próprio presidente, Leonardo de Melo Gadelha, havia se comprometido pessoalmente a recompor as duas funções de RETs das Superintendências Regionais Sudeste II (SR II) e Sul (SR III), as únicas que se encontravam sem Representação Técnica até aquele momento. Ou seja, a referida portaria já se encontrava pronta no dia da reunião com representantes da FENASPS e CONASF, em momento algum, esta intenção foi revelada. Curiosamente, apenas as Representações Técnicas Regionais da Perícia Médica haviam sido mantidas. Em momento posterior, a presidência, auxiliada pelas representações da DIRSAT, afirmou que, no futuro, com base nos projetos de reestruturação para o INSS, as RETs da Perícia Médica também seriam extintas, demonstrou o privilégio e preferência a um serviço em detrimento dos dois outros.

grande ocupação por parte dos manifestantes, efetivada na sede do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em Brasília. O ato no MDS contou com mais de uma centena de manifestantes, sendo que cerca de quarenta deles conseguiu furar o cerco do aparato policial e entrar no Ministério, ocupando-o. Parte dos manifestantes se acorrentaram no andar de baixo, fechando o acesso do órgão ministerial, enquanto a maior parte dos demais manifestantes ocupou dois andares daquele Ministério. Rapidamente a mobilização nacional atraiu as atenções da imprensa nacional, especialmente dos veículos de comunicação independentes, mas também dos veículos de comunicação tradicionais. Enquanto parte dos manifestantes ocupava o MDS, exigindo ser recebidos pelo ministro Osmar Terra, a outra parte continuava na mobilização externa, cercando o MDS, concedendo entrevistas, apresentando a Carta à População e denunciando as ações institucionais de desmonte dos serviços previdenciários por parte do governo Temer.

Figura 12 – Imagens do Ato e Ocupação do MDS em 08 de maio de 2017



Fonte: Arquivo pessoal do pesquisador.

Após um dia inteiro de manifestações em todo o país, o saldo do ato nacional impôs uma inflexão, ao menos momentaneamente, no projeto de desmonte dos serviços previdenciários e arrancou uma audiência entre as lideranças do

movimento e representantes do MDS, agendada para dois dias após o ato. A audiência, então, ocorreu na tarde do dia 10 de maio de 2017, estando presentes, de um lado, os membros da direção da FENASPS, do CFESS e da CONASF, representando os assistentes sociais e, do outro, o representante do MDS, Secretário Executivo Alberto Beltrame, o presidente do INSS e membros de diretorias do instituto. Na ocasião, foi apresentada uma lista contendo treze reivindicações dos manifestantes, sendo cada uma delas exposta e cobrada. Na maior parte delas, embora não sem algum nível de tensionamento, houve o compromisso dos representantes do governo de atacarem as reivindicações. O relatório contendo os desdobramentos da audiência pode ser encontrado em FENASPS (2017).

Contudo, mesmo diante da demonstração de força e capacidade de reação coletiva demonstrada pelos assistentes sociais, suas representações e movimentos sociais, a trégua manifestada pelo governo duraria pouco tempo, cerca de três meses. O governo Temer, que já identificava a categoria dos assistentes sociais da previdência como “oposição”, não apenas em razão das manifestações públicas e encaminhamentos do I Encontro Nacional em Defesa da Previdência Social e do Serviço Social do INSS, realizado em 2016, logo após a chegada de Temer ao poder, mas também pela ação política da ANMP, demonstrava que não deixaria passar sem resposta as recentes manifestações da categoria. Assim foi que surgiu a mais nova tentativa de extinção do Serviço Social na previdência, a partir da chamada “estratégia às avessas”, conforme analisado no **item 4.3**. Esta estratégia se materializou por meio de uma minuta de portaria ministerial que alterava a estrutura regimental do INSS e que chegou ao conhecimento dos assistentes sociais em setembro daquele ano. Ao tomar conhecimento da minuta, os membros da CONASF se debruçaram sobre os impactos de seu conteúdo para o INSS, particularmente para o Serviço Social, a Reabilitação Profissional e os usuários dos serviços previdenciários. A CONASF, então, após analisar a proposta contida naquele documento vazado, emitiu a Nota de Orientação à Categoria nº 16, de 15 de setembro de 2017. Nesta nota a Comissão apresentou os perigos da proposta:

Tramita neste momento dentro da instituição uma **minuta sem número para alterar o regimento interno do INSS de 2009, cujo conteúdo extingue o serviço social da estrutura do INSS e abre caminho para terceirizar a reabilitação profissional. É a história que se repete! Assim como em 1998, auge da era privatista FHC, o atual governo Temeroso e**

*ilegítimo não encontra razão de ser do Serviço Social nessa nova estrutura que pretende tudo, menos garantir direitos. Isto porque o serviço social se legitima pela defesa intransigente dos direitos sociais e a ampliação da proteção social do trabalhador brasileiro, principalmente daqueles submetidos a relações de trabalho mais precarizadas (CONASF, 2017c, pp. 1-2, grifo do autor).*

Observou-se na minuta de portaria a inexistência do termo “Serviço Social”, o qual havia sido substituído intencionalmente durante todo o texto da proposta pela palavra “avaliação social”, sendo esta última uma atividade técnica específica do Serviço Social. Isto ocorreu sem que houvesse alteração legal alguma, apenas pela invisibilidade regimental, o que faria com que o Serviço Social, no âmbito da previdência social, deixasse de existir, ainda que houvesse todo um conjunto de leis que resguardassem a sua continuidade, suas competências e suas atribuições privativas.

Para reverter esta nova tentativa de extinção, foi necessário organizar mais uma ação coletiva junto à base da categoria, suas representações e as forças sociais que os apoiavam. A nova mobilização também foi rápida e intensa, envolvendo não apenas os assistentes sociais do INSS que prontamente responderam à convocação da Comissão para a mobilização nos estados, mas também as suas entidades sindicais do conjunto CFESS/CRESS e dos representantes de diversos movimentos sociais e agentes político-partidários. Assim, ao longo de quinze intensos dias de mobilização nacional e articulações políticas, houve a reversão da tentativa de extinção, conforme comunicado feito pela CONASF (2017d):

As duas últimas semanas foram marcadas por um lindo movimento que varreu de norte a sul o país em defesa do Serviço Social no INSS que possui 73 anos na previdência social. Das formas mais distintas, as/os assistentes sociais denunciaram à sociedade brasileira um dos ataques do governo postos na contrarreforma da previdência social: o de ameaça de retirada do serviço social da estrutura do INSS. Foram realizadas audiências públicas, seminários, atos, reuniões com ministros, gestores do INSS; articulações com movimentos sociais, sindicatos, conselhos profissionais, conselhos de direitos, parlamentares e organizações da sociedade civil; notas, moções e abaixo-assinado, entre outros [...]. Conseguimos a modificação do texto do regimento interno, vencemos uma batalha, mas a guerra está longe do fim. Precisamos manter a mobilização e união que marcou os últimos dias para estarmos prontos a enfrentar os próximos desafios que se colocam, dentro e fora do INSS. O horizonte é, e sempre será, a luta pela garantia de direitos.

Dessa forma, a organização e a resistência coletivas do Serviço Social e das forças sociais que lhe davam sustentação permitiram, mais uma vez, impor uma derrota ao projeto neoliberal e à reestruturação produtiva no INSS como vetores do ataque aos direitos da classe trabalhadora no âmbito da previdência social e da extinção do Serviço Social na previdência na condição de direito dos trabalhadores no Brasil. O resultado de mais essa vitória para o Serviço Social na previdência e da mobilização social capitaneada pelos assistentes sociais chamou bastante à atenção e fortaleceu ainda mais a imagem de luta e resistência que a categoria possuía. Isto também contribuiu para fortalecer a categoria diante de um novo e importante evento que ela viria a participar: o CONFENASPS.

#### 4.3.4.2 O XV CONFENASPS: direção social hegemônica e divergências internas na condução das lutas do Serviço Social na previdência

O Congresso Nacional da FENASPS (CONFENASPS) é o evento mais importante da Federação por ser responsável não apenas por eleger os representantes que dão direção à entidade a cada três anos, mas também por promover os debates sobre os rumos da entidade, das categorias e das respectivas carreiras que ela representa e por discutir a conjuntura nacional e aprovar as deliberações que servirão de baliza para conduzir as ações de seus dirigentes e de sua base. Para o CONFENASPS são enviados representantes de vários estados e das cinco regiões do país, cuja maioria deles participa na condição de delegados, com direito à voz e ao voto. Há ainda aqueles que não foram eleitos, mas que podem participar do evento na condição de “observadores” e/ou “convidados”. Estes possuem apenas o direito à voz.

O último Congresso realizado pela Federação foi o XV CONFENASPS, sediado na cidade de Serra Negra (SP), entre os dias 26 e 29 de setembro de 2017, cuja temática foi “Contra a destruição dos serviços públicos e fortalecimento da Seguridade Social”. O evento, que deveria ter ocorrido em 2015, foi adiado por dois anos consecutivos. Em 2015, a razão de sua não realização teria sido a histórica greve nacional dos servidores do INSS, a qual durou cerca de três meses e exigiu maior dedicação, tanto dos dirigentes da FENASPS quanto dos dirigentes dos sindicatos estaduais e base, no processo de condução das negociações da greve. Já em 2016, a justificativa foi o “golpe” perpetrado contra o governo Rousseff e a

instabilidade democrática pela qual o país passava, o que também exigiu dos trabalhadores cautela e acompanhamento constante da dinâmica da realidade política nacional. Assim, em 2017, passado um ano da assunção de Michel Temer à presidência da República e das medidas que haviam sido adotadas por seu governo, com direta e negativa repercussão para o conjunto da classe trabalhadora no Brasil, deram-se as condições objetivas suficientes para a realização do CONFENASPS.

Em comparação ao número de participantes da edição anterior, realizada em Brasília, de 5 a 8 de agosto de 2010, que contou com cerca de 1.580 delegados, o XV CONFENASPS registrou pouco mais de 2.000 delegados, o que representou um crescimento de aproximadamente 20% em relação ao Congresso anterior. Estima-se que a conjuntura nacional, aliada aos dois anos consecutivos de adiamento da realização do Congresso, levaram à participação um número mais expressivo de delegados, ansiosos por debater e encaminhar as possíveis soluções para os graves problemas que as categorias representadas pela FENASPS enfrentaram nos últimos anos. Aqui também se registra um número importante: o da participação de assistentes sociais da previdência social em um CONFENASPS. Embora não se tenha uma série histórica, com um registro específico de categorias profissionais mantido pela entidade de classe que promove o evento, estima-se que mais de uma centena de profissionais esteve presente no XV CONFENASPS, algo bastante comentado e elogiado durante aquele Congresso. Esta expressiva participação numérica de assistentes sociais do INSS neste Congresso também pode ser explicada a partir das seguintes razões:

- 1 – Ela se dá após a maturação da reorganização política da categoria, que saiu da condição de um Fórum de representação para uma Comissão de Assistentes Sociais, a CONASF, a qual teve um estratégico e importante papel na orientação e estímulo dos assistentes sociais para participarem do CONFENASPS;
- 2 – Em consequência da contratação de mais profissionais, não apenas após o concurso específico para a categoria profissional no INSS, realizado em 2009, mas também após o concurso mais recente, realizado em 2016, elevando o número de profissionais na previdência social;
- 3 – Deu-se após a greve nacional dos servidores do INSS, em 2015, que despertou um número maior de profissionais a necessidade de continuar a participar das discussões que diziam respeito ao conjunto das categorias representadas pela

FENASPS e aos seus problemas específicos no INSS, na condição de categoria profissional;

4 – Maior envolvimento da categoria nas atividades desenvolvidas por seus respectivos sindicatos estaduais, inclusive, na condição de diretores eleitos para a condução das lutas de suas entidades e de suas bases;

5 – Os constantes ataques sofridos pelo conjunto da classe trabalhadora brasileira que passaram a se intensificar a partir de 2016, com a chegada de Temer à presidência da República. Particularmente, os ataques também foram bastante direcionados aos assistentes sociais no INSS, por meio de uma nova tentativa de extinção, naquele mesmo mês de setembro de 2017, além da produção de uma série de normas internas ao instituto, as quais passaram a interferir diretamente na organização, na autonomia e nos processos de trabalho dos assistentes sociais na previdência.

Assim, foi marcante, durante toda a realização do evento, não apenas o número de profissionais participantes, mas também a qualidade e o envolvimento dos assistentes sociais nas discussões e nas demais atividades realizadas no Congresso. Muitos desses profissionais assumiram um papel de destaque na condução e/ou relatoria dos grupos de trabalho que discutiram previamente as propostas que seriam encaminhadas para o amplo debate e deliberação na Plenária Final do Congresso, tornando-se parte da agenda política permanente de lutas da FENASPS e de sua base de filiados durante os próximos anos.

Dessa forma, o CONFENASPS foi um divisor de águas importante na luta e no processo de organização político-sindical dos assistentes sociais do INSS. Todavia, há de se registrar que, se por um lado houve um avanço na intensificação e organização político-sindical da categoria por outro, o Congresso também foi marcante por demarcar uma cisão entre os membros da CONASF. O processo divisório de posições dos membros da Comissão, que, até então, possuíam uma nítida coesão na tomada de decisões e debates internos da CONASF, deu-se essencialmente pela decisão de alguns de seus membros assumirem a posição de ingressar em chapas que concorreriam às eleições para a composição da diretoria da FENASPS, as quais ocorreriam durante o Congresso. Este assunto já havia sido abordado por mais de uma vez, a partir das reuniões virtuais realizadas entre os membros da CONASF, em que foram expressos os motivos, as posições e as análises sobre que impactos tal decisão poderia trazer para a organização da luta da

categoria no INSS. Era visível que alguns dos membros da Comissão demonstravam o interesse de participar do processo eleitoral e, dessa forma, se tornarem diretores da Federação. Estes membros argumentavam que isto facilitaria, na condição de diretores, a possibilidade de bancar “por dentro” as pautas do Serviço Social na previdência na direção da FENASPS, tendo peso importante nas decisões para a realização de eventos, audiências e demais reuniões com membros do governo, recursos financeiros para deslocamentos, viagens etc. Do outro lado, os que se opunham a esta posição alegavam que a disputa eleitoral, bem como a inserção de membros da Comissão na direção da FENASPS, poderiam trazer consequências danosas para o processo de organização da categoria e para a unidade e autonomia da CONASF, por entenderem que a Federação era composta por forças políticas, representadas a partir de suas “correntes”<sup>239</sup>, e isto poderia levar a uma transmutação das tensões e disputas internas da FENASPS para a Direção da organização e das lutas dos assistentes sociais que, até aquele momento, não se evidenciavam. Essas disputas de concepções, estratégias e táticas de organização sindical são expressão não apenas da FENASPS mas sim de um conjunto bem mais amplo de entidades sindicais com perspectiva político-ideológica mais classista. Uma boa contribuição para a compreensão desta dinâmica sindical nos é oferecida por Rossi e Gerab (2009). Os autores analisam como se formam as posições políticas dentro dos sindicatos, caracterizando e classificando essas posições a partir das posturas adotadas pelas frações de grupos internos às entidades, às quais eles identificam como posturas *sectárias*, *democráticas*, *de conciliação* e *de submissão*. Neste caso, os referidos autores analisam que,

Podemos, então, dizer que as posições e ideologias formam-se, em princípio, pela escolha das respostas aos problemas colocados à sobrevivência. Mas o próprio embate político, o esforço de cada argumento para diferenciar a sua das demais propostas, particularmente das que considera antagônicas, acaba propiciando uma outra fonte de elaboração político-ideológica [...] Sabemos que, na realidade, não existem procedimentos absolutamente padronizados e que, por mais bitoladas que sejam as compreensões políticas, quem as executa são pessoas e as

---

<sup>239</sup> As correntes políticas dentro da FENASPS podem ser numeradas em cinco, que é o mesmo número de Chapas que, geralmente, colocam-se para disputar as eleições da Direção Colegiada da FENASPS a cada novo Congresso. Apesar de algumas diferenças mais ou menos acentuadas entre elas, algumas conseguem dialogar entre si e fazem composições políticas após a eleições no sentido de poder tocar as lutas e pautas da categoria. Todavia, também é histórico a cisão interna e os intensos embates entre as duas principais correntes que rivalizam explicitamente a disputa pela direção da Federação e que, muitas vezes, vêm dificultando o processo de unidade nas lutas contra os ataques sofridos pelas categorias que a entidade representa.

peças flexibilizam suas posições frente aos fatos incontestáveis – dentre as alternativas estariam as de fechar os olhos para os fatos, a de trabalhar com uma falsa realidade etc. (ROSSI; GERAB, 2009, p. 82, grifo nosso)

Assim, era visível que já havia uma divisão de posições dentro da Comissão. Mesmo que fosse posta em votação a decisão sobre a participação ou não de assistentes sociais, particularmente de membros da CONASF, nas referidas eleições, o resultado não seria seguido por todos. Aqueles que já haviam decidido por participar do processo eleitoral já possuíam convicção firmada do fato. Ficava evidente, então, que já não era mais a referência organizativa construída pela Comissão que estavam a guiar as posições de parte de seus membros, mas sim, as construções coletivas estabelecidas a partir de grupos políticos externos à CONASF.

No CONFENASPS, em um primeiro momento, essas posições passaram a não transparecer facilmente, a exemplo da unidade dos membros da CONASF na realização de algumas reuniões paralelas da categoria, como no encontro mais informal que houve entre os seus membros na noite do primeiro dia do Congresso, no qual reinava um aparente clima de harmonia. Contudo, à medida que se aproximava o dia das composições de chapa, observava-se o surgimento de algumas tensões internas e desconfianças, alimentadas por uma série de reuniões paralelas entre frações de grupos da CONASF e outras frações de grupos das correntes políticas da Federação. As divergências, enfim, passaram a vir à tona em uma reunião paralela ocorrida no sábado, 28/10, no penúltimo dia do Congresso. Entre o término da mesa de debates da manhã e o início dos trabalhos de grupos à tarde, foi articulada uma reunião paralela dos assistentes sociais presentes no CONFENASPS. Essa reunião contou com a presença da assistente social aposentada do INSS e professora da UnB, Maria Lúcia Lopes da Silva que, na ocasião, havia sido conferencista da mesa de debates daquela manhã. A presença de Lúcia Lopes era aguardada pelos profissionais presentes, em função de todo o acúmulo profissional e político que ela possuía, além da expectativa pela sua contribuição acerca das posições políticas que a categoria deveria defender até o término do Congresso.

Figura 13 – Reunião paralela realizada pelos assistentes sociais da previdência durante o XV CONFENASPS



Fonte: Arquivo pessoal do pesquisador.

Durante esse encontro paralelo dos assistentes sociais da previdência já se evidenciavam algumas divergências de posições entre os membros da Comissão, com algumas situações de tensionamento e que foram piorando à medida que se aproximava o término do prazo para as inscrições de chapas para concorrer às eleições da Federação e ingressar, definitivamente, nas correntes políticas da entidade. Ao final daquele dia, em que se findou o prazo para as inscrições, já se identificava que uma das cinco chapas que concorreriam à eleição da direção da FENASPS teria em sua composição o total de três assistentes sociais que, até então, eram membros da CONASF. Até aquele momento, as outras quatro chapas não possuíam assistente social algum em suas composições, embora todas demonstrassem interesse em ter esses profissionais em suas chapas. Tal fato levou uma inflexão na decisão do grupo interno à CONASF, que já havia se posicionado pela não inserção dos membros da Comissão em chapas para concorrer às eleições da FENASPS. Diante da nova realidade, na qual apenas uma das chapas concorrentes contaria com a presença de assistentes sociais inscritos nela, o que poderia transparecer uma posição fechada, única e coletiva da CONASF em relação à preferência por determinada corrente política, a decisão anterior foi revista e outras duas chapas concorrentes nas eleições da Federação passaram a contar com a

inscrição de assistentes sociais da Comissão. Assim, o processo eleitoral foi deflagrado e, com ele, a cisão definitiva em dois grupos internos à CONASF, como previam os membros que defendiam a não participação no processo eleitoral da Federação. Foram sete os nomes de assistentes sociais candidatos em três das cinco chapas inscritas no CONFENASPS. Nem todos os assistentes sociais que se candidataram assumiriam os cargos na direção da FENASPS, por critérios de escolhas internas e proporcionais das chapas, mas, o compromisso expresso a partir de suas inscrições era o de que não houvesse profissionais inscritos apenas em uma chapa única. Dessa forma, com o término do processo eleitoral e da posterior definição política, quatro dos sete assistentes sociais candidatos nas três das quatro chapas concorrentes passariam a compor a Diretoria Colegiada da FENASPS a partir de 2018.

Após o encerramento do XV CONFENASPS, o saldo para a organização da luta e resistência dos assistentes sociais na previdência social expressou uma marca contraditória. Externamente, houve certo fortalecimento da imagem da categoria diante de outros trabalhadores da base de filiados da FENASPS, em razão da participação quantitativa e qualificada no Congresso, assim como dos relatos de participação desses profissionais em frentes de luta mais amplas para a defesa da classe trabalhadora, registrados por outros trabalhadores da base da Federação. Todavia, internamente, as disputas estabelecidas a partir do Congresso deixaram marcas indelévels que fragilizaram a unidade dos membros da CONASF. As posições que passaram a ser adotadas dentro da Comissão a partir daí, embora não inviabilizassem o seu importante trabalho no processo de organização e luta dos assistentes sociais na previdência, passaram a dificultar a celeridade das decisões coletivas e, diante dos impasses, houve a necessidade, cada vez mais frequente, de se pôr as decisões coletivas, que deveriam ser adotadas pela CONASF, em votação. Diante da situação, a fração de grupo que passou a ser minoritária nas decisões da Comissão, porém, majoritária numericamente na composição da direção da FENASPS, ao término do último compromisso político coletivo dessa composição inicial da Comissão, ou seja, o II Encontro Nacional da categoria, conforme será analisado adiante, passou a deslegitimar a CONASF, a defender, mesmo que não explicitamente, a sua dissolução e a reivindicar que os assistentes sociais que estavam na direção da Federação pudessem dar a direção política às lutas da categoria na previdência social.

Esse fato gerou certo retrocesso na organização e direção política do coletivo de assistentes sociais que compunha a CONASF até aquele momento pois o número e a intensidade dos debates internos sobre as táticas e estratégias de luta aumentaram substancialmente gerando, além de desgaste, um maior tempo para a tomada de decisões e de realização das ações propostas pela Comissão em conjunto com a FENASPS e com a base da categoria. Assim, embora se reconheça que o momento gerador do acirramento interno das posições da CONASF tenha sido a vinculação mais orgânica, ou seja, a inserção de membros da Comissão na Direção Colegiada da FENASPS, a partir do processo eleitoral deflagrado no XV CONFENASPS, em 2017, é importante demarcar que tal reconhecimento, em momento algum, representa uma recusa em relação à participação política dos trabalhadores e trabalhadoras nos sindicatos e partidos políticos, particularmente em relação aos assistentes sociais. Entende-se que esses espaços de poder, enquanto formas de construção coletiva, de estratégias e lutas em defesa da classe trabalhadora, por mais que estejam permeados por contradições e disputas internas, têm sido fundamentais para a organização das resistências e reações coletivas dos trabalhadores na defesa da manutenção e ampliação dos direitos na ordem capitalista.

4.3.4.3 O II Encontro Nacional em Defesa da Previdência Social e do Serviço Social do INSS: a reafirmação crítica aos processos de intervenção e desmonte na gestão da previdência social no Governo Temer.

O II Encontro Nacional também foi realizado em Brasília, entre os dias 26 e 27 de maio de 2018, mantendo o nome do encontro anterior, realizado em 2016. A sua realização também foi mantida pela FENASPS, continuando a receber o apoio do conjunto CFESS/CRESS e das entidades sindicais de base estadual, além do fundamental apoio da CONASF na indicação de temas, nomes de debatedores e demais processos de organização do evento. Em sua segunda edição, diante da conjuntura nacional, dos desafios e conquistas da organização e resistência coletivas da categoria, esperava-se um número maior de participantes. Essa projeção também se fez em razão de que havia aumentado o número de estados que estariam presentes no encontro em relação a 2016, aumentando para dezenove estados mais o Distrito Federal. Contudo, o número de participantes foi menor,

estando presentes ao evento cento e cinco assistentes sociais de vinte unidades da federação (FENASPS, 2018). Tal diminuição no número de participantes teve um fator decisivo. Naquele mesmo período a categoria de caminhoneiros brasileiros havia deflagrado uma paralisação nacional, iniciada em 21 de maio daquele ano, na qual reivindicavam, dentre outras questões, a redução do preço do óleo diesel. A manifestação nacional, que durou oficialmente até o dia 30 de maio, prejudicou a logística da cadeia produtiva nacional, impondo freios aos interesses do capital, assim como impedindo o abastecimento de combustível de várias empresas do setor de transportes, dentre essas, as da aviação civil. Esse movimento também foi pautado no Encontro Nacional, sendo aprovada, inclusive, uma Moção de Apoio e Solidariedade à greve dos caminhoneiros, sem que deixasse de ser feita a devida crítica a algumas de “suas contradições e pauta heterogênea” (FENASPS, 2018, p. 17). Em consequência, muitos voos foram cancelados por falta de combustível e, em outras situações, os passageiros desmarcaram seus compromissos naquele período, com receio de que não pudessem retornar para suas casas sem que houvesse uma previsão de quanto tempo duraria aquele movimento. Assim, estima-se que cerca de 25% dos assistentes sociais que estariam no II Encontro Nacional não conseguiram participar do evento em razão desse fato, o que, necessariamente, levaria a um recorde de participação em sua segunda edição.

Apesar do número um pouco menor de participantes nesse Encontro, a participação dos assistentes sociais foi intensa durante todo o evento, assim nas mesas temáticas e Grupos de Trabalho, os quais trouxeram contribuições fundamentais para o arsenal crítico da categoria, havendo uma pequena alteração na estrutura dos eixos temáticos, em relação ao encontro anterior, reduzindo-os para três Eixos (Eixo 1 – Processos de Trabalho; Eixo 2 – Atribuições Profissionais e Eixo 3 – Conjuntura e Organização Político-Sindical).

As atividades desenvolvidas expressaram a avaliação crítica dos dois anos de governo ilegítimo de Michel Temer, o qual chegava ao seu último ano passando por dois processos de impeachment na Câmara dos Deputados, em decorrência de graves denúncias de corrupção em sua gestão. Ambos os processos foram rejeitados por um Congresso Nacional conservador e bastante corrompido, após uma intensa articulação política dos membros do governo, os quais, em suas negociações, favoreceram a liberação de emendas parlamentares e a nomeação

para cargos no governo aos parlamentares que votassem contra a proposta de impeachment do presidente da República.

A impopularidade recorde de seu governo e as várias e intensas manifestações de rua da classe trabalhadora para barrar os projetos contrarreformistas de Temer também foram decisivas para derrotar a proposta de contrarreforma da previdência social, apresentada pelo governo em dezembro de 2016, por meio da PEC 287. Embora os trabalhadores tenham sofrido bastante com outras medidas desse governo, a exemplo da aprovação da PEC 241/2016 – apelidada de “PEC do Teto” ou “PEC da Morte”, por limitar as despesas e investimentos públicos aos mesmos valores gastos no ano anterior, corrigidos apenas pela inflação do período, baseada no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) – o Projeto de Lei (PL) nº 6.787/2016, que operou a contrarreforma trabalhista, representando uma verdadeira “catástrofe em relação aos direitos trabalhistas”, como analisam Silva e Jesus (2018, p. 579), por alterar “cerca de 100 artigos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e mais de 200 dispositivos legais que regulam as relações trabalhistas” (*ibidem*), retirando direitos históricos da classe trabalhadora em favor do capital.

Durante o encontro, diferentemente do que se observou em sua primeira edição, em 2016, houve um maior nível de divergência entre os participantes em relação a alguns pontos de discussão, particularmente entre os membros da CONASF. Essas divergências se concentravam, principalmente, nos Eixos 1 e 2, que, de forma geral, discutiam o trabalho profissional dos assistentes sociais no INSS. As disputas de posições estavam centradas no debate do trabalho simultâneo entre dois serviços distintos, o Serviço Social e a Reabilitação Profissional. Os assistentes sociais favoráveis a essa proposta defendiam-na como estratégia para não serem lotados exclusivamente na Reabilitação Profissional e, dessa forma, não serem obrigados a deixar o Serviço Social, ou ainda, para que não fossem redirecionados à revelia para o desempenho de atividades administrativas do INSS. Já o outro grupo de profissionais, e que constituía maioria entre os presentes, persistia na defesa de que essa acumulação era incompatível, inviável e indefensável, em razão da complexidade do trabalho em ambos os serviços, além dos prejuízos que esse acúmulo traria para a qualidade dos serviços prestados à população.

Figura 14 – Imagens dos participantes do II Encontro Nacional em Defesa da Previdência Social e do Serviço Social do INSS



Fonte: Arquivo pessoal do pesquisador

Outra divergência identificada entre os participantes do II Encontro foi em relação ao “INSS Digital”, ao “Teletrabalho”, à pactuação de metas, ou seja, os “novos” processos de trabalho impostos pela gestão do INSS ao conjunto de seus servidores. Nesse sentido, um grupo de profissionais defendia que esse modelo de gestão do trabalho no INSS era irreversível e que chegaria, mais cedo ou mais tarde, para todos os servidores do órgão, inclusive para os assistentes sociais. Dentro dessa linha de raciocínio, a defesa desse grupo era de que os assistentes sociais deveriam iniciar um processo coletivo de discussão no sentido de se antecipar à gestão e definir de que forma se daria a inserção dos assistentes sociais

nesses processos de trabalho. Por sua vez, o segundo grupo de profissionais, majoritariamente maior, ao contrário do primeiro, defendia que essa discussão não deveria ser uma prioridade e que, nos moldes que estava sendo construída, propor uma forma de inserção do Serviço Social nesses processos de trabalho seria uma defesa de adesão a um projeto que, em sua gênese, incorpora o ideário neoliberal e a proposta de reestruturação produtiva na gestão da previdência social brasileira, prejudicando o serviço público, o acesso de direitos aos trabalhadores e intensificando as formas de precarização e exploração da força de trabalho dos servidores no INSS.

Essas tendências regressivas nas relações de trabalho, seja nas empresas privadas seja no serviço público, já vinham sendo identificadas por Mota e Amaral (2010) que retratam com primazia o processo de reestruturação produtiva do trabalho, bem como de suas dimensões e impactos ideológicos na vida dos trabalhadores e que, inclusive, encontra-se em curso nitidamente no próprio INSS. Assim, para as autoras,

A rigor, formas reatualizadas de exploração são consolidadas: amplia-se, assim, o universo de constituição e reprodução do trabalho coletivo, porque agora o processo de trabalho pode ser realizado na fábrica, na rua, na residência ou nos centros sociais comunitários; de igual forma, amplia-se também a dimensão da subsunção real e formal do trabalho ao capital, com o auxílio de práticas consideradas libertárias do “despotismo da fábrica” e vitalizadoras da liberdade do indivíduo que continua explorado, mas se pensa livre [...] O conjunto destas mudanças na esfera da produção e da organização social implicou no redirecionamento da intervenção do Estado, em especial, nos mecanismos de regulação da produção material e da gestão estatal e privada da força de trabalho. Nessa conjuntura, as mudanças nas relações entre Estado, sociedade e mercado materializam-se em um conjunto de medidas de ajuste econômico e de reformas institucionais, cujos destaques são os *mecanismos de privatização, as pressões do empresariado e da burocracia estatal para suprimir direitos sociais e trabalhistas e a “naturalização” da superexploração do trabalho*. Todos eles revestidos pela cultura do anti-radicalismo e das soluções negociadas. O objetivo é reduzir o papel do Estado na área das políticas de proteção social e na regulação das condições de produção material (MOTA; AMARAL, 2010, p. 37, grifo das autoras).

As propostas de alteração dos processos de trabalho no INSS potencializam o isolamento e individualismo dos seus servidores, dando a alguns desses a falsa ilusão de “liberdade” em relação à necessidade da presença no local de trabalho, às obrigações de registro de ponto eletrônico e aos inconvenientes do controle de sua agenda de atendimento diário por parte de gestores imediatos nas agências da

previdência social. Essa era uma visão imediatista do aparentemente dado. O que não era revelado de imediato era que todo esse processo de trabalho, seja ele presencial, nas agências (“chão da fábrica”) do INSS, seja em suas próprias casas, era controlado e imposto de cima para baixo, sem diálogo algum, sem respeito às especificidades profissionais e às particularidades pessoais, bem como estabelecendo metas não negociadas e que deveriam ser cumpridas, correndo-se o risco, inclusive, do corte salarial e de outras formas de constrangimento e persuasão. Tais condições e relações sociais incidem diretamente no trabalho dos assistentes sociais, conforme analisado por Iamamoto (2007, p. 424, grifo nosso);

*Elas interferem no seu direcionamento, nas atribuições delegadas, nos recursos autorizados, entre outras dimensões, cuja força decorre das relações de poder econômico e político que repercutem no próprio conteúdo e a qualidade do trabalho realizado. Soma-se a isso a interferência dos requisitos de produtividade, eficiência, as pressões dos prazos e das rotinas a serem observadas, embora os agentes profissionais possam nelas interferir em razão de sua competência e da força política que disponham.*

Apesar das divergências apresentadas durante o encontro, ressalta-se que a aprovação das propostas consolidadas, vindas dos Grupos de Trabalho, apresentadas para análise, debate e deliberação coletiva da categoria no último dia do evento transcorreu sem maiores tensionamentos. O conteúdo do relatório final do evento não evidencia as divergências nas posições apresentadas, contendo somente o que foi consensuado ou aprovado pela maioria dos assistentes sociais presentes no encontro. A exposição dessas divergências apresentadas no II Encontro Nacional se faz importante na medida que esse foi o encontro que ocorreu imediatamente após o aparecimento das divergências mais significativas construídas internamente na CONASF, após o XV CONFENASPS. Além disso, evidenciar os pontos de divergências e as posições hegemônicas e minoritárias constitui-se em um exercício político importante, dada a possibilidade de que, sob novas conjunturas e em encontros futuros, tais posições podem ser reapresentadas e os caminhos apontados pela maioria dos profissionais presentes no evento serem alterados, sinalizando, dessa forma, para uma mudança na direção social hegemônica do projeto profissional defendido pelo Serviço Social na previdência. A preocupação com esse tipo de “mudança” não é algo novo. Encontra-se em Netto (1996) uma prospecção a esse respeito e que já sinalizava para a possibilidade de mudanças na direção social estratégica do projeto profissional ainda nos anos 1990, sob um

contexto extremamente adverso para os valores defendidos pelo Serviço Social brasileiro.

Pois bem: na minha ótica, no curto prazo (digamos: nos próximos quatro ou cinco anos), o debate mais determinante no campo do Serviço social será travado em torno da direção social estratégica que se afirmou na passagem dos anos oitenta aos noventa – *o que estará no centro da polêmica profissional será a seguinte questão: manter, consolidar e aprofundar a atual direção estratégica ou contê-la, modificá-la e revertê-la.* As perspectivas imediatas do desenvolvimento profissional estarão diretamente vinculadas aos desdobramentos desse debate que, é óbvio, marcará a agudização da luta ídeológico-política no campo do serviço Social (NETTO, 1996, p. 117, grifo do autor).

Assim, o II Encontro Nacional foi finalizado com a aprovação de cento e uma propostas, divididas em três eixos temáticos, além de propostas específicas remetidas à Comissão Nacional de Reabilitação Profissional, e com a aprovação de três moções. Porém houve ainda a realização de atividades de caráter político da categoria que encerrariam, de fato, o encontro. Tratou-se aqui de dois atos públicos realizados em Brasília, na manhã do dia 28 de maio de 2018. Um ato de protesto, feito em frente à Direção Central do INSS, e outro ato de formalização de denúncia ao Ministério Público Federal, através da atuação da Procuradoria Geral da República (PGR). Os dois atos foram realizados de forma simultânea. Um grupo menor de participantes do Encontro seguiu para protocolar a denúncia formal na PGR em relação às várias arbitrariedades, ilegalidades e demais manobras e ingerências políticas que estavam em curso no INSS, tendo direta e negativa repercussão para os usuários do INSS. O segundo grupo, mais numeroso, composto por assistentes sociais, dirigentes sindicais e integrantes de movimentos sociais, partiu para a realização do ato público na sede do INSS em Brasília. Nesse segundo ato registrou-se uma resposta violenta por parte da Direção Central do INSS a qual, de forma premeditada, já possuía conhecimento de que o ato público seria realizado naquele local, vindo a reforçar a segurança privada do órgão para aquele dia, empregando um aparato repressivo de seguranças jamais visto até então no instituto. O que se viu a partir daquele momento foi uma ação truculenta, que reprimiu duramente os manifestantes, agredindo deliberadamente os que reivindicavam direitos e manifestavam seu descontentamento com o autoritarismo e a permanente ingerência técnica, ética e política desenvolvida no INSS nos últimos anos. A expressão autoritária foi uma das marcas mais evidentes dessa gestão no

INSS, intensificada a partir de 2016. Sobre o autoritarismo, vale-se aqui das contribuições de Faleiros (2007), o qual traduz com muita pertinência as experiências vividas no INSS por seus servidores, particularmente em relação aos assistentes sociais.

O autoritarismo implica o fechamento de todo o processo de elaboração das políticas públicas à negociação, vindo impostas de cima para baixo e unilateralmente. O unilateralismo vem a ser a predominância ou a exclusividade dos interesses das classes dominantes, que não admitem qualquer perda de seu domínio, tornando rígidas as relações com as classes dominadas. O autoritarismo não aceita a contestação, o questionamento, a divergência, utilizando a repressão como meio privilegiado de manter a ordem social (FALEIROS, 2007, p. 51).

Um fato importante ocorreu naquele mesmo dia. Com a demissão do então presidente do INSS, naquele momento, por suspeita de irregularidades em contratos firmados com uma empresa de informática, a então diretora de Saúde do Trabalhador assumiu interinamente a presidência do órgão. A referida diretora, que era médica perita do INSS e que também era publicamente apoiada pela ANMP para o cargo que ocupava, fazia planos junto ao seu grupo político para assumir em definitivo a presidência do órgão. Contudo, a desastrosa forma com a qual lidou com a manifestação pacífica dos assistentes sociais, na sede do INSS, teve significativa repercussão nacional, sendo noticiada por várias páginas, mídias sociais alternativas e, inclusive, tendo pronunciamento de parlamentares no Congresso Nacional, cobrando explicações e providências do governo Temer em relação ao fato. Diante da repercussão negativa da resposta institucional truculenta, um novo presidente foi rapidamente indicado para a presidência do órgão, pondo fim aos planos da referida diretora e do grupo político que lhe dava sustentação. Porém, como última ação de autoritarismo da então presidente em exercício do INSS e, nitidamente, como um ato de represália às manifestações e a seus desdobramentos, foi editada a Portaria Conjunta nº 04/PRES/DGP/DIRSAT/DIRAT/INSS, de 29 de maio de 2018, ou seja, no dia seguinte ao ato público. A portaria foi assinada por várias diretorias, demonstrando quanto estavam alinhadas com o propósito persecutório e revanchista. Inclusive, a própria presidente em exercício assinou a portaria com uma dupla representação, a de presidente do INSS e diretora da DIRSAT.

Dessa forma, embora tenha havido represália, atos de truculência, ameaças e perseguições durante todo o período, os assistentes sociais da previdência,

juntamente com suas entidades representativas e os segmentos da sociedade que apoiam e legitimam o serviço previdenciário sendo direito dos trabalhadores, não se deixaram intimidar. As negociações, reuniões, audiências públicas, atos e demais formas de organização política da categoria, em busca do fortalecimento e defesa da previdência social pública, dos direitos da classe trabalhadora, da direção social hegemônica de seu projeto profissional, bem como do Serviço Social na previdência, tiveram continuidade. Afinal, resistir coletivamente foi a forma historicamente encontrada pelos assistentes sociais ao longo de mais de trinta anos, para sobreviver à sanha neoliberal e ao movimento contrarreformista de retirada de direitos e de extinção de serviços que traduzem o seu compromisso diário com a classe trabalhadora, a partir de sua insistência e resistência cotidianas para a efetivação de uma outra sociabilidade. Nesses termos, encerram-se as análises sobre o presente objeto de pesquisa, fazendo-se uso, por derradeiro, do pensamento expresso por Silva (2015), com o qual concordo integralmente:

No tempo presente, a defesa do Serviço Social se impõe não apenas por ser um serviço público, mas por ser um serviço público defendido e resgatado da extinção pela luta da categoria de assistentes sociais e de outros trabalhadores brasileiros. Este é um direito conquistado pelos trabalhadores deste país. A luta é para que a sociedade continue usufruindo de seus benefícios e para que o mesmo se torne cada dia mais útil e possa contribuir para o fortalecimento da seguridade social (SILVA, 2015, p. 110).

Assim, segue-se o curso natural da história, com muita resistência coletiva! E a luta continua!

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao término de um longo percurso de idas e vindas sucessivas, em busca da síntese do objeto de pesquisa que constitui a particularidade de uma totalidade complexa e mais ampla, ousa-se aqui apresentar algumas conclusões sobre o objeto. De modo algum se pretende apresentar uma tese em definitivo, conclusiva e irretocável. O tempo histórico em que ela foi desenvolvida, as condições objetivas que teve o seu autor para realizá-la, bem como a dinâmica da realidade sócio-histórica que vai pondo ao objeto novos e dinâmicos elementos para análise, reafirmam o caráter sempre provisório de uma tese e a possibilidade de novas e ricas contribuições que possam surgir a partir dela. O objeto é inesgotável. Sua riqueza é infinita e, como tal, ele está sempre em processo de mudança, só se esgotando quando, em determinado momento histórico, o objeto acaba, o que não é o caso aqui. Afinal, o objeto de pesquisa dessa tese, apesar das sucessivas tentativas de pô-lo em extinção, felizmente, por força de diversas lutas e resistências coletivas de vários sujeitos históricos, continua a existir.

O Serviço Social na previdência social brasileira, conforme analisado desde o princípio, constituiu-se, ao mesmo tempo, em um espaço sócio-ocupacional da categoria profissional dos assistentes sociais, como resultado da especialização da divisão social e técnica do trabalho coletivo. É também um serviço que, no âmbito da previdência social, constituiu-se em um direito da classe trabalhadora e em importante instrumento de viabilização de outros direitos sociais.

Seu surgimento, ainda nos anos 1940, demarcou uma dupla necessidade: a necessidade do Estado de organizar os processos de análise e concessão de direitos e a gestão e controle da força de trabalho; e a necessidade da classe trabalhadora, a partir do trabalho assalariado formal, passando, assim, a ter acesso aos direitos decorrentes do registro em Carteira de Trabalho. Seu surgimento é, então, resultado da luta de classes no Brasil, na qual a classe trabalhadora pressionou o Estado brasileiro e os patrões em relação à regulação das garantias de proteção social do trabalho e de reprodução social dos trabalhadores em momentos em que estes não pudessem trabalhar. Embora suas funções, inicialmente, estivessem atreladas a um projeto de manutenção dos interesses de uma classe sobre a outra, o Serviço Social na previdência constituiu-se, ainda no seu processo de formação inicial, em um serviço que, em determinados momentos, também

denunciou, dentro de certas condições e limites históricos, as formas precárias de trabalho e de vida da classe trabalhadora, particularmente, dos comerciários. A pesquisa pioneira, desenvolvida por Luís Carlos Mancini, não deixa dúvidas a esse respeito, revelando que, já no início dos anos 1940, para além das preocupações com o “bem estar”, com a “caridade” e com um “apostolado social”, o Serviço Social na previdência também iniciava a sua defesa acerca da redução da exploração da força de trabalho por parte dos patrões. Preocupava-se com as condições materiais e objetivas de vida do proletariado urbano e indicava a necessidade de dar maior dignidade aos trabalhadores do comércio e suas famílias. Assim, embora a direção social do Serviço Social na previdência não fosse necessariamente antagônica aos interesses institucionais das Caixas e Institutos de Aposentadorias e Pensões, também não é possível afirmar que esses fossem idênticos ou totalmente alinhados.

Entre os anos 1940 e o primeiro lustro da década de 1970, o Serviço Social na previdência passou por um processo de expansão, o que reproduz a expansão da própria profissão no país, principalmente no âmbito do serviço público. O Serviço Social, nesse período, manteve uma direção social com bases nitidamente funcionalistas, centradas no controle dos sujeitos e no enquadramento da força de trabalho dentro das necessidades e ditames do capital e do Estado brasileiro, tendo relativa autonomia para fugir dessa forma de trabalho. Isto conferiu, até determinado momento, certa legitimidade institucional à atuação desse serviço e de seus profissionais, os quais demonstravam uma função social importante para os interesses do Estado autocrático-burguês, apresentando até de certo prestígio perante este último. Todavia, é a partir de 1977, por força da criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que se inicia uma inflexão em relação à expansão e à importância do Serviço Social na política de previdência, com a extinção dos Centros de Serviço Social no INPS e o repasse dessas estruturas para a então LBA. Esse gerou na categoria profissional dos assistentes sociais certo descontentamento e preocupação acerca do futuro do Serviço Social no órgão previdenciário, haja vista que a extinção dos Centros de Serviço Social, enquanto espaços sócio-ocupacionais importantes para os assistentes sociais, bem como para os usuários do serviço, restringia significativamente o campo de atuação desses mesmos profissionais. Ainda ao final dos anos 1970, foi identificada uma participação expressiva de assistentes sociais da previdência nos eventos da categoria profissional no país. Destaca-se aqui a participação desses profissionais

no histórico “Congresso da Virada”, realizado em São Paulo, no ano de 1979. Esse momento contribuiu para uma intensificação na participação social e política dos assistentes sociais nos espaços de construção coletiva, não apenas no conjunto CFAS/CRAS à época, mas também nos sindicatos, associações e demais organizações sociais vinculadas às lutas por direitos da classe trabalhadora.

Assim, o horizonte dos anos 1980 trouxe uma nova realidade para a sociedade brasileira, que reivindicava mais liberdade e um processo de democratização das relações sociais e políticas no Brasil. Nesse sentido, os assistentes sociais brasileiros também passaram a se envolver mais intensamente nas atividades políticas, nas organizações sociais, nas associações de bairros, grupos progressistas da igreja, sindicatos e partidos políticos. O envolvimento passou a fomentar o debate da categoria profissional acerca do Serviço Social e da direção social que a profissão possuía e quais os caminhos ela deveria adotar no país. Um maior questionamento sobre suas bases de fundamentação ética, técnica e política também foi sendo evidenciado no período. Isso não foi diferente em relação ao Serviço Social na previdência. Deu-se início a uma maior discussão por parte da categoria sobre o trabalho profissional que era desenvolvido, seus limites e alcances, sobre a quem a ação profissional se destinava e a que interesses atendia. Essas reflexões e questionamentos foram sendo forjados em meio a um cenário de profunda crise capitalista e que contrastava com a efervescência da mobilização social e política de então. À luta pelo fim da Ditadura Civil-Militar e da conquista de uma nova Constituição Federal para o país somou-se também o desejo por mudanças na direção social do trabalho profissional do Serviço Social na previdência. Assim, verificou-se que, em alguns estados do Brasil – com destaque para os da região Sudeste –, os assistentes sociais da previdência passaram a incorporar em seus projetos profissionais novas demandas e reivindicações do proletariado urbano. Isto, por sua vez, levou os profissionais a rediscutir as influências teórico-metodológicas na profissão que, até aquele momento, os guiavam com uma perspectiva teórica funcionalista, mas que já não davam respostas à dinâmica da realidade nacional, das demandas dos trabalhadores e das mudanças que já se defendiam para a profissão no país. Assim, um conjunto de novas propostas de atuação profissional foi sendo constituído e, embora não tenha sido unanimidade entre os profissionais, aos poucos, passou a conquistar mais adeptos, tornando-se hegemônico na década seguinte.

Durante a entrada dos anos 1990 o acúmulo teórico do Serviço Social brasileiro, bem como as experiências profissionais e a participação democrática em vários espaços de poder, possibilitaram o adensamento de um debate coletivo entre a categoria dos assistentes sociais da previdência e desta última com outros trabalhadores. Isso favoreceu a crítica à influência funcionalista que, desde os anos 1970 – com os Planos Básicos de Ação (PBA) de 1972 e 1978 – dava fundamentação teórico-metodológica ao trabalho profissional na previdência social. Assim, em meio a uma profunda crise do capitalismo mundial, iniciada na década de 1970, que se aprofundou nos países da América Latina nos anos 1980 e 1990, viu-se florescer e se enraizar por estas paragens um projeto político-ideológico que se constituiu em programa de vários governos em muitos países da região, inclusive no Brasil: o *neoliberalismo*. Na contramão do Estado brasileiro e de seu programa neoliberal, o Serviço Social e, particularmente, o Serviço Social na previdência social, passaram a assumir uma perspectiva de vanguarda, inspirada no movimento de renovação da profissão, assim como nos ventos democráticos que puseram fim a duas décadas de ditadura civil-militar no país e que reafirmaram as lutas mais amplas da classe trabalhadora pelo reconhecimento de seus direitos e pela incorporação destes na Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, entre os anos 1980 e 1990, o Serviço Social brasileiro adquiriu particular maturação, sobretudo em sua dimensão ético-política, a partir, inclusive, das normativas profissionais específicas que contribuíram e vêm contribuindo para sua conformação, a exemplo do Código de Ética Profissional, das Diretrizes Curriculares e da Lei de Regulamentação da Profissão, todos indicando uma perspectiva emancipatória e de ruptura com os valores conservadores da sociedade capitalista de então. Essa profissão passa a ser dotada de certa *diferencialidade* (IAMAMOTO, 2007, p. 418), inclusive, atribuindo-lhe características particulares e distintas da que a profissão possui em outros países e continentes, conforme vem defendendo Mota (2013). Nessa mesma direção, o Serviço Social na previdência, de forma pioneira, constituiu-se em um dos primeiros espaços ocupacionais dos assistentes sociais brasileiros a incorporar as novas perspectivas profissionais. Tais perspectivas são materializadas a partir da construção coletiva e da posterior publicação da Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social, no ano de 1994, sendo resultado de uma efetiva participação dos assistentes sociais da previdência nos vários espaços de debates e construção coletiva da categoria

profissional no Brasil, desde o final dos anos 1970. A Matriz, então, estabelece a direção social estratégica do Serviço Social na previdência, defendendo os princípios democráticos, o exercício da cidadania e do direito, rompendo com a neutralidade e com as práticas profissionais e institucionais burocráticas. Particularmente sobre a previdência social, a Matriz reafirma a defesa de seu caráter público, a responsabilização do Estado por sua garantia, o controle social por parte dos trabalhadores e sua universalidade, garantindo proteção social a todos os trabalhadores. Apesar de não problematizar a proposta de universalização da cobertura previdenciária que, no modelo brasileiro, segue centralmente a lógica do “seguro”, estabelecendo uma relação indissociável entre proteção social e vinculação ao trabalho assalariado, através de contribuições permanentes, a defesa apresentada na Matriz expressa um significativo avanço de maturação da categoria profissional dos assistentes sociais brasileiros à época. Contudo, a reestruturação produtiva, como imperativo do capital para as instituições de Estado, após a crise do capitalismo mundial dos anos 1970, também passou a dar direção à gestão da previdência social no país, na qual o INSS assumiu a condição de “modelo” de sua visão gerencial. É a partir deste momento que o Estado brasileiro e a gestão do INSS tomam caminho oposto e antagônico à direção social adotada pelo Serviço Social na previdência, evidenciando-se a rota de colisão entre ambos. Nesse sentido, se por um lado a gestão da previdência social no Brasil passou a ser conduzida por uma perspectiva de restrição, redução e corte de direitos, por outro lado, o Serviço Social na previdência, sob a lógica dos avanços constitucionais e democráticos, assumiu o compromisso com a proteção social pública, universal e de responsabilização do Estado brasileiro. Dessa forma, o trabalho do Serviço Social e seu projeto profissional na previdência já não se guiavam mais pelos ditames centrados nos interesses da instituição empregadora, o que, inevitavelmente, levou a muitos momentos de tensionamento e embates entre profissionais e gestores, entre as leis que regem a profissão no país e as normativas institucionais do INSS, entre as necessidades do trabalho e os interesses do capital.

Assim, o que ocorreu em 1998, com a primeira proposta concreta de extinção legal do Serviço Social na previdência social, constituiu-se em uma nítida demonstração de que este serviço não apenas já não servia mais aos planos dos governos neoliberais, como também os atrapalhavam, constituindo-se em um empecilho, em uma contratendência, uma força social interna ao espaço

institucional, um elemento de resistência e confronto à orientação regressiva de direitos, e, por isso mesmo, precisava ser posto em extinção. Nesse sentido, verificou-se que o mesmo elemento que determinou o confronto e a rota de colisão profissional e institucional que ensejou a proposta dos governos neoliberais de extinguir o Serviço Social na previdência, dialeticamente também se constituiu no motivo que levou este serviço a permanecer na previdência social. Se, no âmbito interno, em nível institucional, o Serviço Social já não possuía mais valor para os interesses gerenciais das frações dominantes do INSS, por outro lado, ele assumia uma condição estratégica de defesa dos interesses e direitos sociais da classe trabalhadora, pela perspectiva da socialização das informações previdenciárias, passando a ter, em razão disso, o reconhecimento e a legitimação por parte da sociedade civil organizada e dos demais movimentos sociais a serviço dos trabalhadores. Essa identificação popular, como já analisado nesta tese, proporcionou ao Serviço Social na previdência contar com o apoio de amplos segmentos da sociedade brasileira, seja por parte de sindicatos, associações, conselhos de classe e de direitos, seja por parte de partidos políticos. Isso possibilitou a formação de uma força social necessária e fundamental para reverter, por meio de muita mobilização social e de ações coletivas concretas, as várias e sucessivas tentativas de extinção e ingerência institucional que passaram a ser mais frequentes a partir dos anos 1990.

No que concerne aos governos Lula e Dilma, o balanço crítico que se faz sobre o ciclo de quase treze anos do comando petista à frente do governo brasileiro permite identificar as contradições políticas entre a origem do Partido dos Trabalhadores, seus compromissos historicamente defendidos durante a década de 1980, a clivagem de sua direção social nos anos 1990 e a mudança pragmática evidenciada no início dos anos 2000, como estratégia e tática eleitorais para se chegar ao poder. Tais contradições também foram evidenciadas na gestão da política de previdência social, com o retorno imediato do processo contrarreformista logo no primeiro ano do governo Lula, atacando a previdência dos servidores públicos federais e, mais adiante, em um brutal ataque orquestrado pelo governo Rousseff, particularmente na aprovação do FUNPRESF, para os servidores públicos federais, em 2102, e na edição da Medida Provisória nº 664, ao final de 2014, que atingia a todos os trabalhadores. O ataque não foi diferente em relação ao trato com o Serviço Social na previdência. Se, por um lado, possibilitou-se, no início dos

governos petistas, um processo de reorganização desse serviço, com a recriação da DSS, a recomposição das chefias técnicas nos estados, retorno do orçamento próprio e a realização de concursos públicos, por outro lado, também se constatou um processo autoritário, com intervenções técnicas, éticas e políticas nos processos de trabalho dos assistentes sociais e na imposição de formas antidemocráticas de relações de trabalho e de representação técnica no Serviço Social. Tem-se ainda, nesses governos, a identificação daquilo que, desde os anos 1990, ronda o Serviço Social na previdência e que aqui se denominou de *tendências regressivas de direção técnica, ética e financeira*.

Com o fim do *pacto conservador de conciliação de classes antagônicas* e que culminou com a queda de Dilma Rousseff da presidência da República, a partir do “golpe” em 2016, um projeto ainda mais conservador, autoritário e neoliberal é posto em evidência. Radicalizou-se a direção social das medidas do Estado neoliberal e retornaram a todo o vapor as propostas contrarreformistas, particularmente para a previdência social, com sérias repercussões para o Serviço Social na previdência. Na impossibilidade de extinguir o Serviço Social, em razão das fortes e históricas resistências que se apresentaram contra a concretização desse projeto, as ações governamentais e institucionais no INSS seguiram o caminho das múltiplas tentativas de intervenção no trabalho profissional desenvolvido pelos assistentes sociais. Essas formas de intervenção exacerbaram a dimensão das *tendências regressivas* e tiveram como principal objetivo “quebrar por dentro” o Serviço Social na previdência, ou seja, contribuir para sua desorganização, fragilização e consequente neutralização. As tendências regressivas, evidentemente, operaram um profundo esquema de intervenções e restrições impostas ao Serviço Social, nas quais tiveram como alguns de seus desdobramentos o esvaziamento desse serviço previdenciário. Esse esvaziamento se deu por meio do envio de parte de sua força de trabalho para o serviço de Reabilitação Profissional, ou mesmo com o deslocamento desses profissionais para outros setores e programas institucionais, a exemplo do SQVT/SIASS, do PEP, das Seções Operacionais de Gestão de Pessoas (SOGP), bem como para outras diretorias e órgãos institucionais/governamentais, ou para que realizassem atividades administrativas e estranhas ao histórico trabalho desenvolvido pelos assistentes sociais na previdência. Registram-se as arbitrarias tentativas de mudar as normas institucionais, no sentido de alterar “pelos de cima”, sem diálogo algum, o exercício profissional dos assistentes sociais, cerceando parte

significativa de seu trabalho. Frisa-se que tais processos de intervenção, por vezes, contavam com o consentimento de parcela – por menor que fosse – da categoria profissional dos assistentes sociais da previdência que, seja pela omissão, indiferença, cansaço, medo, seja pela colaboração direta e programática, movida por um fisiologismo crasso, passou a contribuir para a intensificação das tendências regressivas. Todas essas mobilizações da gestão da previdência social no âmbito do INSS também tiveram repercussões negativas para o acesso e ampliação de direitos previdenciários e assistenciais, haja vista que o deslocamento da força de trabalho dos assistentes sociais, a alteração abrupta de normas institucionais e a drástica redução de seus recursos financeiros reduziram progressivamente a capacidade de atendimento do Serviço Social na previdência, particularmente em relação à atividade de socialização das informações previdenciárias, prejudicando anualmente milhares de segurados e demais usuários do INSS, conforme ficou demonstrado.

A pesquisa demonstrou ainda que o enfrentamento a esse cenário desafiador, em conjunturas adversas, de múltiplas ingerências políticas e técnicas, com cortes orçamentários severos e processos de intervenção sistemáticos, desmonte das estruturas da previdência social no Brasil e do próprio Serviço Social na previdência, só foi possível por meio da resistência e luta coletivas de vários sujeitos sociais. A mudança na direção social do projeto profissional do Serviço Social na previdência, iniciada nos anos 1980 e implementada em vias de sua consolidação a partir da década de 1990, permitiu que o serviço previdenciário passasse a ter legitimidade e reconhecimento por parte da classe trabalhadora no Brasil, seja individualmente, seja por suas representações coletivas (sindicatos, associações, cooperativas, partidos políticos e demais movimentos sociais), o que favoreceu a sua defesa e permanência na previdência social brasileira ao longo dos últimos trinta anos de ataques neoliberais mais brutais.

Embora o período histórico pesquisado tenha sido inicialmente determinado até o ano de 2018, no apagar das luzes de um ano turbulento e atípico como 2020, mundialmente devastado pela crise pandêmica do coronavírus (COVID-19), é impossível não concluir esta tese nos situando nesse momento histórico. A formação do governo Bolsonaro, a partir de 2019, que encarna a combinação do mais pragmático e programático projeto neoliberal, com a demonização da intervenção estatal, o desprezo aos servidores e aos serviços públicos e do desmonte dos direitos da classe trabalhadora no Brasil, ligado ao que há de mais fundamentalista,

conservador, autoritário e ameaçador às liberdades democráticas e ao direito a ter direitos no Brasil, impõe-nos ainda mais desafios nesta conjuntura. Ao tempo em que se conclui esta tese, quase 200 mil brasileiros perderam as suas vidas diante da indiferença, do “negacionismo”, da irresponsabilidade e incompetência desse governo. Os desempregados no país já ultrapassam os 14% da População Economicamente Ativa, com milhões de desalentados, o que se soma ao aumento da inflação, na exorbitante elevação dos valores da conta de luz, combustíveis, gás, alimentos, aluguéis e do fim do “auxílio emergencial” para milhões de trabalhadores penalizados em suas condições de reprodução material, em razão do COVID-19. Acuado de um lado pela grande impopularidade e do outro pelas cobranças do capital pelo aprofundamento das contrarreformas no país, o governo Bolsonaro vem buscando sustentação política no tradicional “centrão”, à base do velho fisiologismo, por meio das trocas de cargos, favores e liberação de emendas parlamentares.

Para a previdência social, assim como para o Serviço Social na previdência, identifica-se a radicalização do projeto neoliberal e de reestruturação produtiva. Isso ocorre a partir da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, em fevereiro de 2019, a qual propunha um modelo semelhante ao adotado no Chile, na época do ditador Augusto Pinochet, subvertendo a lógica da previdência pública e solidária, do pacto entre gerações, expresso na perspectiva da seguridade social brasileira, por um modelo de capitalização que agrada visceralmente o mercado, principalmente a sua fração rentista. Apesar da proposta não ter sido efetivada em sua totalidade – ainda que os banqueiros no poder não tenham desistido dela –, as demais propostas aprovadas pelo Congresso Nacional impuseram uma dura derrota aos direitos previdenciários da classe trabalhadora no Brasil, principalmente para as mulheres e os trabalhadores mais pauperizados, o que só não foi pior em virtude da luta e resistência dos setores mais organizados e combativos da classe trabalhadora nacional.

Em relação ao Serviço Social na previdência, vale registrar que o governo Bolsonaro, por meio da Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019, em seu art. 51, inciso XIX, alínea “a”, reeditou as práticas mais reacionárias já registradas na história, propondo, mais uma vez, a extinção do Serviço Social. Tal medida, novamente, desafiou a capacidade de mobilização dos assistentes sociais da previdência, de suas entidades representativas e da sociedade brasileira. O que

se viu neste episódio foi a resposta mais rápida, firme e contundente que já se registrou contra as práticas de extinção do Serviço Social na previdência. Em apenas quarenta e oito horas foi registrado um abaixo-assinado contendo mais de 100 mil assinaturas de todos os estados e regiões do país e de diversos segmentos da sociedade brasileira que defendiam a não extinção desse serviço previdenciário. Dezenas de moções de apoio ao Serviço Social na previdência e de repúdio à ação truculenta do governo Bolsonaro também foram registradas no período. No campo político-partidário, as articulações feitas com parlamentares de diferentes espectros político-ideológicos, por meio dos assistentes sociais da previdência e de suas entidades representativas, resultaram na apresentação de cinquenta e uma medidas supressivas para a retirada da proposta de extinção do Serviço Social na previdência feita pelo Poder Executivo. A resistência e a luta coletivas, ao final, contribuíram decisivamente para que a proposta do governo fosse engavetada pelo Congresso Nacional, impondo-lhe uma grande derrota e garantindo uma importante vitória para a classe trabalhadora no país. Contudo, o processo de reestruturação produtiva da hegemonia neoliberal nesse governo vem intensificando a ação das *tendências regressivas* no INSS, pondo em alerta não apenas os assistentes sociais, mas também o conjunto de trabalhadores brasileiros que podem ser penalizados com mais essa medida regressiva do governo Bolsonaro.

Por fim, a trajetória histórica de lutas e resistências do Serviço Social na previdência social brasileira permite concluir que este serviço só continuará a ter a sua permanência e legitimidade social garantidas nesta política social se continuar a aprofundar radicalmente a sua direção social, reafirmando pública e cotidianamente o seu compromisso histórico, assim como o dos profissionais que o materializam, com a defesa de uma nova ordem societária, livre de todas as formas de exploração, opressão e discriminação. Uma direção social de seu projeto profissional que prossiga perseguindo o objetivo da viabilização de direitos, da consolidação da cidadania, da democracia, da liberdade e da emancipação humana, renovando seus ideais por uma previdência social pública, gratuita e universal, que garanta proteção social a toda a classe trabalhadora no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDALLA, Regina Coeli da Cruz Medeiros. **O serviço social na previdência social**: estrutura e conjuntura. 1987. 210 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1987.

ABRAMIDES; Maria Beatriz Costa; CABRAL, Maria do Socorro Reis. **O novo sindicalismo e o Serviço Social**: trajetória e processos de luta de uma categoria (1978-1988). São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. A organização política do Serviço Social e o papel da CENEAS/ANAS na virada do Serviço Social brasileiro. *In*: CFESS (org.). **30 anos do Congresso da Virada**. Brasília: CFESS, 2009. pp. 53-78.

AGUIAR, Antônio Geraldo de. **Serviço social e filosofia**: das origens a Araxá. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ANAS. **O Serviço Social nas relações sociais**: movimentos populares e alternativas de políticas sociais. São Paulo: Cortez, Associação Nacional dos Assistentes Sociais - ANAS, 1989.

ANDERSON, PERRY. Balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDERSON, Perry. **Passagens da antiguidade ao feudalismo**. 1. reimpr. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995.

ANDES. **Docentes da Ufop sofrem perseguição política ideológica, 2017**. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES). Disponível em: <<http://www.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=9162>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

ANFIP. **Análise da seguridade social 2015**. Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário. Brasília: ANFIP, 2016.

ANPED. **Nota de repúdio e denúncia do Grupo de Estudos e Pesquisas Marx, Trabalho e Educação (GEPMTE) sobre perseguições ideológicas, 2017**. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED). Disponível

em:<[http://www.anped.org.br/sites/default/files/images/ufmg\\_gepmte\\_01\\_08\\_17.jpg](http://www.anped.org.br/sites/default/files/images/ufmg_gepmte_01_08_17.jpg)>

. Acesso em: 20 dez. 2017.

ANTUNES, Ricardo. **Classe operária, sindicatos e partido no Brasil**: um estudo sobre a consciência de classe, da revolução de 30 até a Aliança Nacional Libertadora. 2. ed. São Paulo: Cortez e Editora Ensaio: Autores Associados, 1988.

\_\_\_\_\_. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 10. ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2007.

\_\_\_\_\_. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2. ed., 10. reimpr. rev. e ampl. São Paulo: Boitempo, 2009.

\_\_\_\_\_. **O continente do labor**. São Paulo: Boitempo, 2011.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior**: estado x mercado. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP: Editora UNIMEP, 2003.

ARAÚJO, Odília Sousa de. **A instituição previdenciária e o serviço social**: análise do discurso institucional do serviço social no INPS. 1987. 136 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1987.

ARCARY, Valério. **Um reformismo quase sem reformas**: uma crítica marxista do governo Lula, em defesa da revolução brasileira. 2. ed. São Paulo: Editora José Luis e Rosa Sundermann, 2014.

BANCO MUNDIAL. **Envejecimiento sin crisis**: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento. Washington D.C.: Oxford University Press, 1994.

Disponível

em:

<<http://documents.worldbank.org/curated/pt/204101468190731858/pdf/135840PUB00SPANISH00Box074505B0PUBLIC0.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. Os direitos e a avaliações de políticas sociais: a perspectiva das mudanças técnicas num contexto anti-público *In*: **Cpihts**, Lisboa, v. 20, 2003.

BARBOSA, Thalyta Mabel Nobre. **O trabalho profissional dos(as) assistentes sociais no INSS pós as contra-reformas da previdência social**. 181 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Departamento de Serviço Social, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

BARROS, Edgard Luiz de. **O Brasil de 1945 a 1964**. São Paulo: Contexto, 1990.

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *In*: BATISTA, Paulo Nogueira (et. al.). **Em defesa do interesse nacional**: desinformação e alienação do patrimônio público. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. pp. 99-144.

BEHRING, Elaine. **Brasil em Contra-Reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Política social: notas sobre o presente e o futuro. *In*: BOSCHETTI, Ivanete et all (Orgs.). **Política social**: alternativas ao neoliberalismo. Brasília: UnB/Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, pp. 161-180, 2004.

\_\_\_\_\_. **Política social no capitalismo tardio**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. *In*: Behring, E.; BOSCHETTI, I.; GRANEMANN, S.; SALVADOR, E. (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_. Neoliberalismo, ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. *In*: **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS)**, v. 16, n. 1, UFES, Vitória-ES, de 2 a 7 dez. 2018. Disponível em: <<https://www.periodicos.ufes.br/abepss/article/download/22081/14590>>. Acesso em: 10 nov. 2020.

\_\_\_\_\_; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. 2. ed. São Paulo Cortez, 2007 (Biblioteca básica de serviço social; v. 2).

BENSAID, Daniel. **Marx o intempestivo**: grandezas e misérias de uma aventura crítica (séculos XIX e XX). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

BITTENCOURT, Alice Telles de Moraes. **O serviço social no contexto da previdência social**. 1987. 171 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1980.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2. ed. Brasília: Ivanete Boschetti, 2003.

\_\_\_\_\_. **Seguridade social e trabalho**: paradoxos na Constituição das políticas de previdência e assistência social no Brasil. 1. reimp. Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2008.

\_\_\_\_\_. Políticas de desenvolvimento econômico e implicações para as políticas sociais. *In: Revista SER Social*. Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social. Universidade de Brasília, Brasília, v. 15, n. 33, pp. 261-384, jul./dez. 2013.

\_\_\_\_\_. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo, Cortez, 2016.

\_\_\_\_\_; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. O fardo do radical ajuste fiscal para a classe trabalhadora sob a ótica das despesas do orçamento da seguridade social. *In: Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS)*, v. 16, n. 1, UFES, Vitória-ES, de 2 a 7 dez. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/abepss/article/download/25088/17248>>. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRANDÃO, Ignácio de Loyola. **SESC: 50 anos**. Rio de Janeiro: Gráfica Melhoramentos, 1997.

BRAZ, Marcelo. O governo Lula e o projeto ético-político do Serviço Social. *In: Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 78, pp. 48-68, jul. 2004.

CABRAL, Maria do Socorro Reis. Serviço Social e política previdenciária. *In: Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 2, pp. 98-107, mar. 1980.

\_\_\_\_\_; DOMINGUES, Sérgio. Previdência social na era Collor: balanço dos primeiros estragos. *In: Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 36, pp. 144-1159, ago. 1991.

CARTAXO, Ana Maria Baima. Análise da política previdenciária brasileira na conjuntura nacional: da Velha República ao Estado autoritário. *In: Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 40, pp. 58-80, dez. 1992.

\_\_\_\_\_. Trajetória e evolução histórica do instrumento Recursos Materiais na previdência social e a configuração atual frente à conjuntura social, política e previdenciária. *In: Relatório Seminário Nacional de Recursos Materiais*. Belo Horizonte (MG), de 17 a 20 de junho de 1996, pp. 40-45.

\_\_\_\_\_. **Estratégias de sobrevivência: a previdência e o serviço social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_; CABRAL, Maria do Socorro Reis. O processo de desconstrução e reconstrução do projeto profissional do Serviço Social na previdência: um registro de resistência e luta dos assistentes sociais. *In: BRAGA; Léa; CABRAL, Maria do Socorro Reis (Orgs.). O Serviço Social na previdência social: trajetória, projetos profissionais e saberes*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. pp. 156-184.

BRAGA; Léa; CABRAL, Maria do Socorro Reis. Entrevistas. *In*: BRAGA; Léa; CABRAL, Maria do Socorro Reis (Orgs.). **O Serviço Social na previdência social: trajetória, projetos profissionais e saberes**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. pp. 185-193.

BUGALHO, Leila Maria Vieira. **A prática do serviço social de caso no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS): um estudo exploratório**. 1977. 331 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1977.

CASTRO, Manuel Manrique. **História do serviço social na América Latina**; tradução de José Paulo Netto e Ballkys Villalobos. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CHASIN, José. **Superação do Liberalismo**. Maceió: UFAL, 1988. 83 f. Notas de Aula. Mimeografado.

CHAUI, Marilena. A nova classe trabalhadora brasileira e a ascensão do conservadorismo. *In*: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (Orgs.). **Por que gritamos golpe?** para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016. pp. 15-22.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COELHO, Jocelina Alves de Souza. **Serviço social na previdência: uma análise de sua inserção político-institucional na conjuntura brasileira no período 1960-2003**. 150 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2006.

COGGIOLA, Osvaldo. **As grandes depressões (1837-1896 e 1929-1939): fundamentos econômicos, consequências geopolíticas e lições para o presente**. São Paulo: Alameda, 2009.

\_\_\_\_\_. **O craque de 1929 e a grande depressão da década de 30**. Porto Alegre: Pradense, 2011.

COHN, Amélia. **Previdência social e processo político no Brasil**. São Paulo Ed. Moderna, 1980.

COSTA, Lúcia Cortes da. **Os impasses do Estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. *In*: TEIXEIRA, Sônia Fleury (org.). **Reforma sanitária: em busca de uma**

teoria. 3. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 2006. p. 47-60.

\_\_\_\_\_. A hegemonia da pequena política. *In*: OLIVEIRA, Francisco de, BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (orgs.). **Hegemonia às avessas**: economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010. pp. 29-43.

DATAPREV. **A virada da previdência social**: como acabaram as filas nas portas das agências / Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social. 1. ed. Brasília, DF: DATAPREV, 2013.

DEMIER, Felipe. **O longo bonapartismo brasileiro (1930-1964)**: um ensaio de interpretação histórica. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.

\_\_\_\_\_. **Depois do Golpe**: a dialética da democracia blindada no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017.

DIAS, Nereide Rodrigues. **O serviço social no INSS**: uma trajetória de contribuição na efetivação dos direitos sociais. 211 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2004.

DÓRIA, Palmério. **O príncipe da privatária**: a história secreta de como o Brasil perdeu seu patrimônio e Fernando Henrique Cardoso ganhou sua reeleição. São Paulo: Geração Editorial, 2013.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010.

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

FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da. La línea de pobreza extrema y el público-objetivo del Plan Brasil sin Miseria. *In*: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (Orgs.). **Brasil sin Miseria**. 1. ed. Brasília, 2015. pp. 59-87.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista**. 8. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. Previdência social: conflitos e consensos. *In*: **Revista SER Social**. Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social.

Universidade de Brasília, n.11, pp. 29-74, jun./dez. 2002. (Política Social – Previdência.).

\_\_\_\_\_. **Estratégias em Serviço Social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. **Saber profissional e poder institucional**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. Tecocracia e assistencialismo no capitalismo autoritário: o Serviço Social na previdência social dos anos 1970. *In*: BRAGA, Lea; CABRAL, Maria do Socorro Reis (orgs). **O Serviço Social na Previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. pp. 63-114.

\_\_\_\_\_. **O trabalho da política: saúde e segurança dos trabalhadores**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. **Metodologia e ideologia do trabalho social**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Explicação sobre o gráfico do orçamento elaborado pela auditoria cidadã da dívida. Em 28/10/2016.**

Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2016/11/09/explicacao-sobre-o-grafico-do-orcamento-elaborado-pela-auditoria-cidada-da-divida/>>. Acesso em: 16 out. 2016.

FAUSTO, Boris. **Trabalho urbano e conflito social (1890-1920)**. 3. ed. São Paulo: DIFEL, 1983.

FERNANDES, Florestan. O que é revolução. *In*: PRADO JR., Caio; FERNANDES, Florestan. **Clássicos sobre a revolução brasileira**. 4. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

\_\_\_\_\_. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.

\_\_\_\_\_. **Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento**. 5. ed. rev. São Paulo: Global, 2008.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 4. ed. rev. São Paulo: Global, 2009.

FERNANDES, Valmara Pordeus de Oliveira. **Instrumentalidade do serviço social na previdência social no Brasil contemporâneo**. 174 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Departamento de Serviço Social, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

FIESP. **INSS estuda modelo da FIESP de reabilitação e reinserção no mercado de trabalho. (2016)**. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/noticias/inss-estuda->

modelo-da-fiesp-de-reabilitacao-e-reinsercao-no-mercado-de-trabalho/>. Acesso em: 20 out. 2019.

FONTES, Virginia. **O Brasil e o Capital Imperialismo**: Teoria e história. Rio de Janeiro, FIOCRUZ- EPSJV e UFRJ, 2010.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional: Publifolha, 2000.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**; trad. Sérgio Faraco. Porto Alegre, RS: L&PM, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GONÇALVES, Reinaldo. Distribuição de riqueza e renda: alternativa para a crise brasileira. *In*: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. pp. 45-74.

\_\_\_\_\_. Redução da desigualdade da renda no governo Lula: análise comparativa. *In*: Salvador, Evilásio et al. (Org). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012, pp. 13-30.

GRANEMANN, Sara. **Para uma interpretação marxista da “previdência privada”**. Tese (Doutorado em Serviço Social) Escola de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.

\_\_\_\_\_. Fundos de pensão e a metamorfose do “salário em capital”. *In*: SALVADOR, Evilasio [et al.] (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: cortez, 2012, pp. 243-260.

\_\_\_\_\_. Previdência social: da comuna de Paris aos (falsos) privilégios dos trabalhadores. *In*: NAVARRO, Vera Lúcia; LOURENÇO, Edvânia Ângela de Souza (orgs.). **O avesso do trabalho III**: saúde do trabalhador e questões contemporâneas. São Paulo: Outras Expressões, 2013. pp. 239-257.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 25. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014a.

\_\_\_\_\_. **O neoliberalismo**: história e implicações. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014b.

HENRION, Carolina Tetelboin. Chile: políticas neoliberais e saúde. *In*: LAURELL, Asa Cristina (org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. pp. 179-200.

HOBBSAWM, Eric. **A Era do Capital**, 1848–1875. 24. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. *In: Temporalis*, Ano 2, n. 3, pp. 09-32. Brasília: ABEPSS, Grafiline, jan./jul. 2001.

\_\_\_\_\_. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social**: ensaios críticos. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004b.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

IASI, Mauro. **As metamorfoses da consciência de classe**: o PT entre a negação e o consentimento. 2. ed. São Paulo: Expressão popular, 2012.

\_\_\_\_\_. A rebelião, a cidade e a consciência. **Cidades Rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013. pp. 41-46.

IBGE. **IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios em 2008 (2009)**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13534-asi-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-em-2008>>. Acesso em: 12 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **Acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2018**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), PNAD Contínua, 2020. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101705\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101705_informativo.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2020.

JESUS, Júlio César Lopes de; LOPES, Flávia Augusta Santos de Melo. Governo Temer e suas ações iniciais em Direção ao aprofundamento da Contrarreforma da Previdência Social. *In: ANAIS VI Seminário Internacional de Política Social*: que política social para qual emancipação? Volume II, Brasília-DF, de 11 a 14 de set. 2017.

JESUS, Júlio César Lopes de. A expropriação da previdência pública como estratégia de financeirização do capital. *In: Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 131, pp. 155-174, jan./abr. 2018.

JUIZ DE FORA. Comissão Municipal da Verdade. **Memórias da repressão**: relatório da Comissão Municipal da Verdade de Juiz de Fora. / Comissão Municipal da Verdade; ilustração da capa Jorge Arbach. Juiz de Fora: MAMM, 2016. Disponível em: <http://www.juizdefora-oabmg.org.br/pdf/ebook.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2020.

JUNIOR, Jorge Og Vasconcelos. **Instituto Nacional de Seguro Social (INSS)**: uma análise da "modernização" da previdência social brasileira. 138 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

KARSCH, Ursula Margarida Simon. **O serviço social na era dos serviços**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

KEYNES, John Manard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultura, 1988.

KONDER, Leandro. **História das ideias socialistas no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2003.

KOSIK, Karel. **A Dialética do concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KOWARICK, Lúcio. **Trabalho e vadiagem**: a origem do trabalho livre no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. *In: LAURELL, Asa Cristina (org.). Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. pp. 151-178.

LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

LESSA, Sérgio. **Trabalho e proletariado no capitalismo contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social e trabalho**: porque o Serviço Social não é trabalho. 3. ed. Maceió: Coletivo Veredas, 2016.

LÖWY, Michael. Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil. *In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (Orgs.). Por que gritamos golpe?* para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016. pp. 61-68.

LUKÁCS, György. As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem. *In: Revista Temas de Ciências Humanas*, nº 4. São Paulo: Ciências Humanas, 1978.

\_\_\_\_\_. **História e consciência de classe**: estudos sobre a dialética marxista; tradução Rodnei Nascimento; revisão da tradução Karina Jannini. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

\_\_\_\_\_. **Para uma ontologia do ser social 1**. São Paulo: Boitempo, 2012.

MALLOY, James. **A política de previdência social no Brasil**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

MANCINI, Luis Carlos. A Previdência num Inquérito Social Realizado no Distrito Federal. *In: Serviço Social*, São Paulo, a.5, n.36, p. 7-82, mar. 1945.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

\_\_\_\_\_. **A Crise do Capital**: os fatos e sua interpretação marxista. São Paulo: Editora Ensaio, 1990.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MARTINELLI, Maria Lúcia; BAPTISTA, Myrian Veras; FUHRMANN, Sérgio. Eu amo a previdência, eu amo o Serviço Social: depoimento de Rita de Cássia Revoredo Paranaguá. *In: Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 12, pp. 64-76, ago. 1983.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço Social**: identidade de alienação. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MARX, Karl. **O Capital**. Capítulo VI – inédito – resultados do processo de produção imediato. Portugal: Publicações Escorpião, 1975.

\_\_\_\_\_. **Contribuição à crítica da economia política**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

\_\_\_\_\_. **Manuscritos Econômicos-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2004.

\_\_\_\_\_. **A miséria da filosofia**: resposta à “Filosofia da Miséria” do Sr. Proudhon. Trad. José Paulo Netto. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

\_\_\_\_\_. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. 2.ed rev. São Paulo: Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_. **Guerra civil na França**. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. **O Capital**: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital; tradução Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**: capítulo 1, seguido das teses sobre Feuerbach; tradução Silvio Donizete Chagas. São Paulo: Centauro, 2002.

\_\_\_\_\_; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846); tradução Rubens Enderle, Nélcio Schneider, Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007.

\_\_\_\_\_. **O Manifesto Comunista**. 1. ed. rev. São Paulo: Boitempo, 2010.

MATTOSO, Jorge. Produção e emprego: renascer das cinzas. *In*: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. pp. 115-132.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição; tradução Paulo Cezar Castanheira, Sérgio Lessa. 1.ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2011a.

\_\_\_\_\_. **A Crise estrutural do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2011b.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

MORAIS, Fernando. **Olga**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

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

MOREIRA, Cássio Silva. **O projeto de nação do governo João Goulart**: o plano trienal e as reformas de base (1961-1964). Porto Alegre: Sulina, 2014.

MOTA, Ana Elizabete. **O feitiço da ajuda** as determinações do Serviço Social na empresa. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. Serviço Social brasileiro: profissão e área do conhecimento. *In*: **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 16, n. esp., pp. 17-27, 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rk/v16nspe/03.pdf>>. Acesso em: jul. 2020.

\_\_\_\_\_; AMARAL, Ângela Santana do. Reestruturação do capital, fragmentação do trabalho e Serviço Social. *In*: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **A nova fábrica de consensos**: ensaios sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao Serviço Social. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. Produção e Estado do bem-estar: o contexto das reformas. *In*: LAURELL, Asa Cristina (org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. pp. 91-124.

NETTO, José Paulo. O Serviço Social e a tradição marxista. *In*: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 30, pp. 89-102, abr. 1989.

\_\_\_\_\_. Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. *In*: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 50, pp. 87-132, abr. 1996.

\_\_\_\_\_. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. *In*: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. pp. 75-89.

\_\_\_\_\_. Cinco notas a propósito da questão social. *In*: **Temporalis**, Ano 2, n. 3, pp. 41-50. Brasília: ABEPSS, Grafiline, jan./jul. 2001.

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

\_\_\_\_\_. A conjuntura brasileira: o Serviço Social posto à prova. *In*: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 79, pp. 5-26, set. 2004.

\_\_\_\_\_. A construção do projeto ético-político do Serviço Social. *In*: MOTA, Ana Elizabete et al (orgs.). **Serviço Social e Saúde**: formação e trabalho profissional. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2006. pp. 141-160.

\_\_\_\_\_. Introdução ao estudo do método da teoria social. *In*: **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009a. pp. 667-700.

\_\_\_\_\_. III CBAS: algumas referências para a sua contextualização. *In*: CFESS (org.). **30 anos do Congresso da Virada**. Brasília: CFESS, 2009b. pp. 15-42.

\_\_\_\_\_. Uma face contemporânea da barbárie. *In*: **Encontro Internacional "Civilização ou Barbárie"**, 3., Serpa (Portugal), 30 out. a 1º nov. 2010. Disponível em: <<https://pcb.org.br/portal/docs/umafacecontemporaneadabarbarie.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011a.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011b.

\_\_\_\_\_. **Pequena história da ditadura brasileira (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 2014.

\_\_\_\_\_. Para uma história nova do Serviço Social no Brasil. In SILVA, Maria Liduína de Oliveira e (Org.). **Serviço Social no Brasil: história de resistências e de rupturas com o conservadorismo**. São Paulo Cortez, 2016.

\_\_\_\_\_; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006 (Biblioteca básica de serviço social; v. 1).

NEVES, Márcia Emília Rodrigues; SILVA, Maria de Jesus da. Previdência social: construção da prática do Serviço Social. In: BRAGA, Léa Lúcia Cecílio; CABRAL, Maria do Socorro Reis (orgs.). **O serviço social na previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. pp. 94-114.

NICOLAU, Jairo. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

OFICINA SOCIAL. **Caminhos para mudar o Brasil**. Rio de Janeiro: Oficina Social, 1998.

OLIVEIRA, Jaime Antônio de Araújo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **(Im)previdência social: 60 anos de história da Previdência no Brasil**. Petrópolis, Vozes; (Rio de Janeiro): Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1985.

OLIVEIRA, Ana Paula Batista de. **Serviço social do INSS: expressões materiais da implementação de sua competência legal no período de junho de 2009 a junho de 2014**. 201 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

PEREIRA, Ana Alves. INPS: sua contribuição para o bem-estar social. In: CFAS. **Anais do II Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais**. Recife: Conselho Federal de Assistentes Sociais (CFAS), de 24 a 29 out., 1979, pp. 291-323.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo. In: BOSCHETTI, Ivanete et all (Orgs.).

**Política social:** alternativas ao neoliberalismo. Brasília: UnB/Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, pp. 135-159, 2004.

\_\_\_\_\_. Do Estado Social ao Estado anti-social. *In:* BOSCHETTI, Ivanete et all. (orgs.). **Política Social, Trabalho e Democracia em Questão**. Brasília: UnB, Programa de Pós- Graduação em Política Social (PPGPS), Departamento de Serviço Social, pp. 209-234, 2009.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política Social:** temas & questões. 3. ed. São Paulo Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. Degradação do trabalho e políticas sociais 'ativas' na ordem neoliberal: aproximações ao caso brasileiro. *In:* **Revista SER Social**. Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social. Universidade de Brasília, Brasília, v. 17, pp. 455-480, 2015. Disponível em: <[https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/14257/12576](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/14257/12576)>. Acesso em: 04 out. 2016.

\_\_\_\_\_; STAIN, Rosa Helena. Política social: universalização versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. *In:* BOSCHETTI, Ivanete et all. (orgs.). **Capitalismo em crise:** política social e direitos. São Paulo: Ed. Cortez, 2010, p. 106-130.

PIMENTEL, José Barroso. A previdência social vive um novo tempo. *In:* GUIMARÃES, Juarez (Org.). **As novas bases da cidadania:** políticas sociais, trabalho e previdência social. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

PISÓN, José Martinez. **Políticas de Bienestar:** um estúdio sobre los derechos sociales. Madrid: Tecnos, 1998.

POCHMANN, Marcio. **O emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo: Boitempo, 2008.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil:** avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

\_\_\_\_\_. **Nova classe média?** O trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.

\_\_\_\_\_. **O mito da grande classe média:** capitalismo e estrutura social. São Paulo: Boitempo, 2014.

PRADO JR., Caio. **História econômica do Brasil**. 35. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

- QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Perfil, propostas e perspectivas do governo Dilma**. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), 2011.
- ROSSI, Waldemar; GERAB, William Jorge. **Para entender os sindicatos no Brasil: uma visão classista**. São Paulo: expressão Popular, 2009.
- ROZENDO, Francisco Henrique da Costa. **O serviço social na previdência social: a afirmação do seu espaço na materialização dos direitos**. 110 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Departamento de Serviço Social, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.
- SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- SAID, Magnólia. **FMI, Banco Mundial e BID: impactos sobre a vida das populações**. Fortaleza: [s. n.], 2008.
- SAKAMOTO, Leonardo. Em São Paulo, o facebook e o twitter foram às ruas. **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013. pp. 95-100.
- SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- \_\_\_\_\_. Financiamento tributário da política social no pós-real. *In*: SALVADOR, Evilasio [et al.] (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: cortez, 2012, pp. 123-152.
- \_\_\_\_\_. A questão tributária em Marx: fundamentos para compreender o financiamento do fundo público. *In*: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes de. (orgs.). **Marxismo, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2018, pp. 89-112.
- \_\_\_\_\_; SILVA, Maria Lúcia Lopes da. Fundo público e as medidas provisórias nos 664 e 665: a contrarreforma da previdência em curso. *In*: **Revista política social e desenvolvimento**, v. 19, pp. 24-47, 2015.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SILVA, Maria Lúcia Lopes da. A reforma da previdência social e Serviço Social. *In*: **Ciclo de Debates Sobre “Serviço Social e Seguridade Social”**, UFPE, Recife-PE, 14 out. 1997.
- \_\_\_\_\_. Serviço Social no INSS: luta para garantir direitos e cidadania. *In*: **Revista Inscrita**, ano II, nº V. Brasília: CFESS, 1999a. pp. 19-22.

\_\_\_\_\_. **Comentários sobre a mobilização pela permanência do Serviço Social na estrutura do INSS** (uso exclusivamente interno ao Serviço Social do INSS!). Brasília-DF, abr. 1999b.

\_\_\_\_\_. Um novo fazer profissional. *In: Capacitação em serviço social e política social*. Módulo 4: O trabalho do assistente social e as políticas sociais. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada à Distância (CEAD), 2000.

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

\_\_\_\_\_. 70 anos do Serviço Social na previdência: luta pela efetivação da seguridade social no Brasil. *In: Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). 2º Seminário Nacional de Serviço Social na Previdência Social (2014)*. CFESS: Brasília, 2015. pp. 83-112.

\_\_\_\_\_. Expropriação de direitos trabalhistas e previdenciários em favor da lucratividade do capital. *In: Praia Vermelha*. Rio de Janeiro: UFRJ, Escola de Serviço Social, v. 27, nº 1, 2017a, pp. 179-209.

\_\_\_\_\_. Contrarreforma e corte de benefícios: o lucro com a miséria. *In: jornal Le monde diplomatique*. Ano 10, nº 123. Out. 2017b. pp. 30-32.

\_\_\_\_\_. Contrarreforma da previdência social sob o comando do capital financeiro. *In: Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 131, pp. 130-154, jan./abr. 2018.

\_\_\_\_\_; JESUS, Júlio César Lopes de. Contrarreforma trabalhista e previdenciária: implicações para os trabalhadores. *In: Revista de Políticas Públicas (UFMA)*, São Luís, v. 21, pp. 577-602, 2018. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/8235/5072>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

\_\_\_\_\_; LIMA, Jéssika Larissa Sousa. *In: Revista Em Pauta*, Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, v. 18, n. 46, pp. 85-100, 2º sem. 2020.

SILVA, Mércia Maria Alves da. **A reforma da previdência social brasileira e as redefinições no espaço sócio-ocupacional do serviço social**. 155 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de; ROSA, Maria Jussara Mendes; MIOTO, Regina Célia Tamaso. A pesquisa, a produção e a divulgação de conhecimento dos programas de Pós-Graduação na área do Serviço

Social. *In*: CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de; SILVA, Maria Ozanira da Silva e (orgs.). **Serviço social, pós-graduação e produção de conhecimento no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2005. pp. 69-131.

SILVA, Ademir Alves da. O Serviço Social na previdência social: entre a necessidade social e o benefício. *In*: BRAGA, Lea; CABRAL, Maria do Socorro Reis (orgs.). **O Serviço Social na Previdência**: trajetória, projetos profissionais e saberes. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. pp. 15-36.

\_\_\_\_\_. **A gestão da seguridade social brasileira**: entre a política pública e o mercado. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Nelson do Valle; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira. População e estatísticas vitais. *In*: IBGE. **Estatísticas do século XXI**. Rio de Janeiro IBGE, 2006. pp. 29-57.

SIMÃO, Azis. **Sindicato e Estado**: suas relações na formação do proletariado de São Paulo. São Paulo: Ática, 1981.

SIMIONATTO, Ivete. Reforma do Estado ou modernização conservadora? O retrocesso das políticas sociais públicas nos países do Mercosul. *In*: **Revista SER Social**. Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social. Universidade de Brasília. n. 7, pp. 11-42, jul./dez. 2000 (Política Social – Seguridade Social).

SINGER, André Vitor. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, Paul. A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. *n*: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. pp. 25-44.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000. – (Coleção Questões da Nossa Época; v. 78).

\_\_\_\_\_. A reforma da previdência social. *In*: SADER, Emir (coord.). **Governo Lula**: decifrando o enigma. São Paulo, Viramundo, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. Serviço Social em tempos de democracia. *In*: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano XIII, n. 39, ago. 1992.

\_\_\_\_\_. **A menina LOAS**: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. *In*: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 116, pp. 652-674,

out./dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n116/05.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

STEPHANES, Reinhold. **Previdência social**: uma solução gerencial e estrutural. Porto Alegre: Síntese, 1993.

TAVARES, Maria da Conceição. O dissenso de Washington. *In*: BATISTA, Paulo Nogueira (et. al.). **Em defesa do interesse nacional**: desinformação e alienação do patrimônio público. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. pp. 67-80.

TRISTÃO, Ellen. A opção neoliberal do primeiro mandato do governo Lula. *In*: **Revista SER Social**. Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social. Universidade de Brasília, Brasília, v. 13, n. 28, jan./jun., 2011, pp. 104-128.

TROTSKY, Leon. **A história da revolução russa**. Tradução de E. Huggins. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

VIANA, Silvia. Será que formulamos mal a pergunta?, *In*: MARICATO, Ermínia [et al.]. **Cidades Rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013. pp. 53-58

VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. As armas secretas que abateram a seguridade social. *In*: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. pp. 91-114.

VIEIRA, Hermes Pio. **Eloy Chaves**: precursor da previdência social no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

VIEIRA, Balbina Ottoni. **História do Serviço Social**: contribuição para a construção de sua teoria. 3. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1980.

YAZBEK, Maria Carmelita. Análise da matriz teórico-metodológica do serviço social no INSS (1995), considerando a política previdenciária, suas determinações sócio-históricas e o projeto hegemônico do serviço social. *In*: BRAGA, Lea; CABRAL, Maria do Socorro Reis (orgs). **O Serviço Social na Previdência**: trajetória, projetos profissionais e saberes. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. pp. 115-136.

ZANIRATO, Silvia Helena. **O descanso do guerreiro**: um estudo sobre a instituição da previdência social no Brasil. Maringá: Eduem, 2003.

## DOCUMENTOS

BRASIL. Presidência da República. **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)**. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1962.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (Texto promulgado em 05 de outubro de 1988). Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Previdência Social. **Modelo Conceitual de Serviço Social** – Etapa Final. Projeto: Modelo Conceitual de Benefícios e Serviços Previdenciários. Dez. 1991.

\_\_\_\_\_. **Matriz Teórico-Methodológica do Serviço Social na Previdência Social**. Brasília: MPAS, 1994a.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Supervisão. Seção de Serviço Social** / Divisão de Atividades Previdenciárias / Superintendência Estadual de São Paulo / INSS. 1994b.

\_\_\_\_\_. **Evolução histórica da previdência social**. Ministério da Previdência Social (MPS). Brasília-DF, jun. 1994c.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão do Serviço Social (1995)**. Divisão de Serviço Social (DSS) / Coordenação Geral de Serviços Previdenciários / INSS, 1995a.

\_\_\_\_\_. Avaliação da implantação da nova Matriz Teórico-Methodológica do Serviço Social do INSS instituída em 1994 (relatório). *In: I Fórum Nacional do Serviço Social do INSS*. Brasília-DF, nov. 1995b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995c.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de acompanhamento da implantação do Benefício de Prestação Continuada da LOAS**. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Brasília (DF), março de 1996a.

\_\_\_\_\_. **Relatório Seminário Nacional de Recursos Materiais**. Belo Horizonte (MG), de 17 a 20 de junho de 1996b.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Supervisão por Polos Norte – Nordeste I e II (Relatório)**. Seção de Serviço Social / Serviço de Atividades Previdenciárias / Divisão de Seguro Social / Superintendência Estadual do Ceará / INSS. 1996c.

\_\_\_\_\_. **Supervisão Polo Nordeste II (Relatório)**. Divisão de Serviço Social (DSS) / Coordenação Geral de Serviços Previdenciários / INSS, Fortaleza-CE, de 08 a 11 de nov. 1995d.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão do Serviço Social (1996)**. Divisão de Serviço Social (DSS) / Coordenação Geral de Serviços Previdenciários / INSS, 1996e.

\_\_\_\_\_. **Treinamento de assistentes sociais em Alagoas**. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Maceio-AL, 14 out. 1997a.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão do Serviço Social (1997)**. Divisão de Serviço Social (DSS) / Coordenação Geral de Serviços Previdenciários / INSS, 1997b.

\_\_\_\_\_. **Balço das Ações/Projetos Desenvolvidos pela Divisão de Serviço Social – INSS/DG em 1997 e Diretrizes para 1998**. 1997c.

\_\_\_\_\_. A Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social: balanço de implementação e estratégias para sua consolidação (texto revisado). *In: II Fórum Nacional do Serviço Social do INSS*. São Paulo-SP, 23 out. 1997d.

\_\_\_\_\_. As novas configurações da questão social e suas repercussões no mercado de trabalho do assistente social (Módulo I). *In: Programa de Capacitação Continuada dos Profissionais de Serviço Social: Treinamento sobre o referencial Teórico-Metodológico do Serviço Social do INSS*. MPAS/INSS/UnB. Brasília-DF, de 28 a 29 out., 1997e.

\_\_\_\_\_. O significado social da profissão como uma especialização do trabalho na sociedade capitalista (Módulo II). *In: Programa de Capacitação Continuada dos Profissionais de Serviço Social: Treinamento sobre o referencial Teórico-Metodológico do Serviço Social do INSS*. MPAS/INSS/UnB. Brasília-DF, de 03 a 05 nov., 1997f.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ação da Divisão de Serviço Social (1997)**. Divisão de Serviço Social (DSS) / Coordenação Geral de Serviços Previdenciários / INSS, 1997g.

\_\_\_\_\_. Diário Oficial do Senado. **Emendas nºs 1 a 178 Oferecidas à Medida Provisória nº 1.729, de 1998**. Ano LIII – Sup. ao nº 163, Brasília-DF, Quarta-feira, 9 dez 1998a. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/13847?sequencia=2>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão do Serviço Social (1998)**. Divisão de Serviço Social (DSS) / Coordenação Geral de Serviços Previdenciários / INSS, 1998b.

\_\_\_\_\_. **Reunião com o Secretário Geral do MPAS**. Divisão de Serviço Social (DSS). Brasília-DF, 1998c.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ação da Divisão de Serviço Social (1998)**. Divisão de Serviço Social (DSS) / Coordenação Geral de Serviços Previdenciários / INSS, 1998d.

\_\_\_\_\_. **Portaria GM/MPAS/nº 4.508, de 23 de julho de 1998.** Cria o Programa de Melhoria do Atendimento no INSS. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), 1998e.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão do Serviço Social (1999).** Divisão de Serviço Social (DSS) / Coordenação Geral de Serviços Previdenciários / INSS, 1999.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.688, de 07 de maio de 2003.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, e dá outras providências. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4688.htm#:~:text=Aprova%20a%20Estrutura%20Regimental%20e,que%20lhe%20confere%20o%20art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4688.htm#:~:text=Aprova%20a%20Estrutura%20Regimental%20e,que%20lhe%20confere%20o%20art)>. Acesso em: 10 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto 5.257, de 27 de outubro de 2004.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, e dá outras providências. Disponível em: >[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5257impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5257impresao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica nº 55 de 28 de dezembro de 2006.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Diretoria de Benefícios. Coordenação Geral de Regulação e Ações Intersetoriais. Brasília: MDS, 2006.

\_\_\_\_\_. **Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial reestruturação do Serviço Social do INSS.** Ministério da Previdência Social (MPS). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Brasília: MDS, 2007. Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/arquivos/relatorio\\_gt.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/relatorio_gt.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2020

\_\_\_\_\_. **Anuário Estatístico da Previdência Social 2017.** Ministério da Fazenda, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social. Brasília: MF/DATAPREV, 2018.

CAPES. **Parecer: Histórico etapa realizado – PROCAD, 2014.** Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Disponível em: <<https://www2.ufrb.edu.br/gepm/images/Parecer.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

CFESS. **Relatório de Deliberações do XXIX Encontro Nacional CFESS/CRESS.** Maceió – AL, de 03 a 06 set. 2000a. Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/relatorio\\_2000\\_29.doc](http://www.cfess.org.br/relatorio_2000_29.doc)>. Acesso em: 11 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Carta de Maceió. Seguridade Social Pública: é possível! 2000b.**

Disponível em:

<[http://www.cfess.org.br/arquivos/encontronacional\\_cartas\\_maceio.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/encontronacional_cartas_maceio.pdf)>. Acesso

em: 11 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Deliberações do XXX Encontro Nacional CFESS/CRESS.**

Belo Horizonte – MG, de 02 a 05 set. 2001. Disponível em:

<[http://www.cfess.org.br/arquivos/relatorio\\_2001\\_30.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/relatorio_2001_30.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Assistentes sociais no Brasil:** elementos para o estudo do perfil profissional. Brasília: CFESS, 2005.

**CFESS. O Conjunto CFESS/CRESS na Luta pela Realização de Concurso Público para o INSS.** Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Brasília-DF, 26

fev. 2008. Disponível em:

<[http://www.cfess.org.br/arquivos/cfessmanifesta\\_concursoINSS\\_24abr2008.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/cfessmanifesta_concursoINSS_24abr2008.pdf)>.

Acesso em: 12 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Nota de reconhecimento ao trabalho de Ermelinda C. Anunciação de Paula.** Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Brasília-DF, 22 out. 2009a.

Disponível em:

<[http://www.cfess.org.br/arquivos/Nota\\_reconhecimento\\_a\\_Ermelinda.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/Nota_reconhecimento_a_Ermelinda.pdf)>. Acesso

em: 12 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Programa Oficial do III CBAS. *In:* CFESS (org.). **30 anos do Congresso da Virada.** Brasília: CFESS, 2009b. pp. 173-184.

\_\_\_\_\_. **Documento BASE:** subsídio dos assistentes sociais da Bahia e Sergipe para orientar a luta dos assistentes sociais do INSS. Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Brasília-DF, 16 jan. 2010a. Disponível em:

[http://www.cfess.org.br/arquivos/documento\\_base\\_bahia\\_sergipe\\_inss.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/documento_base_bahia_sergipe_inss.pdf). Acesso

em: 10 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Histórico da Luta em Defesa do Concurso Público e de Condições de Trabalho para os/as Assistentes Sociais do INSS.** Conselho Federal de Serviço

Social (CFESS). Brasília-DF, 29 abr. 2010b. Disponível em:

<>[http://www.cfess.org.br/arquivos/historico\\_defesaAS\\_inss.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/historico_defesaAS_inss.pdf). Acesso em: 12 jun.

2020.

\_\_\_\_\_. **Cobertura completa do Seminário Nacional de Serviço Social na Previdência.** Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Brasília-DF, 22 jun.

2010c. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/426>. Acesso em: 09 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Impugnação ao Edital nº 1 do Concurso Público do INSS**. Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Brasília-DF, 15 jan. 2016a. Disponível em: <[http://www.cress-ms.org.br/sh-admin/editor/ckfinder/userfiles/files/3%20-%20impugnacaocfessedital1-2015\(INSS\).pdf](http://www.cress-ms.org.br/sh-admin/editor/ckfinder/userfiles/files/3%20-%20impugnacaocfessedital1-2015(INSS).pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Relatório do I Encontro Nacional em Defesa da Previdência Social e do Serviço Social do INSS**. Federação Nacional de Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social. Brasília-DF, jul. 2016b. Disponível em: <[www.cfess.org.br/arquivos/relatorio-final-seminario-inss-2016.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/relatorio-final-seminario-inss-2016.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes de Ações do Serviço Social no INSS**. CFESS/FENASPS/CONASF. Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Brasília-DF, 2018. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/arquivos/2018-CfessFenasps-DiretrizesINSS.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

CONASF. **Orientação à Categoria nº 1: A Comissão Nacional conclama a categoria para a luta**. Comissão Nacional de Assistentes Sociais da FENASPS (CONASF). Brasília, DF, 09 out. 2016. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B6gKZ4EM6olfUEdQMlcxeDZqS3c/view>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Orientação à Categoria nº 3: Resgate contemporâneo da organização e luta das(os) Assistentes Sociais do INSS**. Comissão Nacional de Assistentes Sociais da FENASPS (CONASF). Brasília, DF, 08 nov. 2016. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B6gKZ4EM6olfQmliVVA0VG92Njg/view>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Orientação à Categoria nº 9: Agora é guerra!!! As ameaças ao Serviço Social do INSS**. Comissão Nacional de Assistentes Sociais da FENASPS (CONASF). Brasília, DF, 16 mar. 2017a. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B6gKZ4EM6olfS01kOUlyNWFQT28/view>>. Acesso em 10 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Orientação à Categoria nº 13: INSS Digital: um debate necessário!** Comissão Nacional de Assistentes Sociais da FENASPS (CONASF). Brasília, DF, 17 jul. 2017b. Disponível em:

<<https://drive.google.com/file/d/0B6gKZ4EM6olfRnJVYzVRZTlydnc/view>>. Acesso em 10 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Orientação à Categoria nº 16:** Tentativa de extinção do serviço social do INSS – mais um ataque aos trabalhadores (as). Comissão Nacional de Assistentes Sociais da FENASPS (CONASF). Brasília, DF, 15 set. 2017c. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B6gKZ4EM6olfSGdRY3FOWjcteVdPYIJSSWJxX1ViTXMzZkZv/view>>. Acesso em 10 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Vencemos uma batalha, a luta continua!** Trabalhadores(as) do INSS reverterem a tentativa de extinção do Serviço Social do INSS. Comissão Nacional de Assistentes Sociais da FENASPS (CONASF). Brasília, DF, set. 2017d: <<https://drive.google.com/file/d/0B6gKZ4EM6olfbIBvMWhFTWdvMXNmV1RFamp6a2NNb2VUUnIJ/view>>. Acesso em 10 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Orientação à Categoria nº 20:** Serviço Social do INSS na defesa dos direitos das pessoas com deficiência e idosos: contra o desmonte do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC/LOAS) e a restrição e violação de direitos da população! Brasília, DF, 18 jul. 2018. Disponível em: <[https://drive.google.com/file/d/17elnyD39ZVJ4mMP\\_2ZwqerWEtvU5X\\_eB/view](https://drive.google.com/file/d/17elnyD39ZVJ4mMP_2ZwqerWEtvU5X_eB/view)>. Acesso em: 10 jul. 2020

\_\_\_\_\_. **Orientação à categoria nº21:** POR UM SERVIÇO SOCIAL DE QUALIDADE NO INSS: contra a restrição e violação de direitos da população, contra as ingerências na autonomia profissional do/a assistente social e contra o assédio moral! Comissão Nacional de Assistentes Sociais da FENASPS (CONASF). Brasília, DF, 19 jun. 2018. Disponível em: <[https://drive.google.com/file/d/1TqrHilaBP\\_Ro2aTJLBcno\\_MhC2w5E-H-/view](https://drive.google.com/file/d/1TqrHilaBP_Ro2aTJLBcno_MhC2w5E-H-/view)>. Acesso em 10 jul. 2020.

FENASPS. **Ofício nº 33, de 12 de junho de 2015 – Pauta de reivindicações e indicativo de Greve, 2015a.** Federação Nacional de Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social. Disponível em: <<http://www.fenasps.org.br/images/stories/Of.%2033%20%20Pauta%20%20INSS%20reivindicaes%20ao%20Ministro%20da%20%20Previdencia%20Comunicado%20de%20Greve%20%202015.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Ofício nº 50, de 30 de junho de 2015 – Comunica a Deflagração de Greve, 2015b.** Federação Nacional de Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social. Disponível em:

<<http://www.fenasps.org.br/images/stories/Oficio%20ao%20Presidente%20INSS%2030.06.2015.pdf>>. Acesso em: 22 de jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Plenária Nacional da FENASPS, em 10 abr. 2016.** Federação Nacional de Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social. Disponível em: <[http://www.fenasps.org.br/images/stories/pdf/plena.rela\\_10.04.16.pdf](http://www.fenasps.org.br/images/stories/pdf/plena.rela_10.04.16.pdf)>. Acesso em: 22 de jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **FENASPS e representantes da Comissão Nacional de Assistentes Sociais reúnem-se com Presidente para tratar do Serviço Social.** Federação Nacional de Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social. 2016b. Disponível em: <<http://www.fenasps.org.br/images/2016/RelAud2909.pdf>>. Acesso em: 22 de ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Reunião da Comissão Nacional de Assistentes Sociais da FENASPS (CNASF/FENASPS) no MDSA – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.** Federação Nacional de Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social. Brasília-DF, 11 mai. 2017. Disponível em: <[http://www.fenasps.org.br/images/stories/pdf/relatorio.audiencia.mdsa\\_10.05.17.pdf](http://www.fenasps.org.br/images/stories/pdf/relatorio.audiencia.mdsa_10.05.17.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Relatório do II Encontro Nacional em Defesa da Previdência Social e do Serviço Social do INSS.** Federação Nacional de Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social. Brasília-DF, 27 mai. 2018. Disponível em: <[http://www.fenasps.org.br/images/stories/pdf/rela.final.2enc.defesa.ss.inss\\_27.05.18.pdf](http://www.fenasps.org.br/images/stories/pdf/rela.final.2enc.defesa.ss.inss_27.05.18.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2020.

**INSS. Planilhas referentes ao orçamento dos serviços previdenciários do INSS do período de 2007 a 2015, fornecidas via e-mail pelo Serviço de Informação ao Cidadão - e-SIC.** Acesso em: 24 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 203/DIRSAT/INSS, de 29 de maio de 2012, que aprova o Manual Técnico do Serviço Social do INSS.** DOU de 30/05/2012 (nº 104, Seção 1, pág. 93).

\_\_\_\_\_. **Parecer Técnico nº 2/2012INSS/DIRSAT/DSS, padronização do tempo de atendimento e quantitativo máximo de avaliações sociais do B87 por dia.**

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 595/INSS, de 13 de julho de 2017. (2017a).** Disponível em: <<https://www.in.gov.br/materia/>

[/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19175001/do1-2017-07-14-resolucao-n-595-de-13-de-julho-de-2017-19174945](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19175001/do1-2017-07-14-resolucao-n-595-de-13-de-julho-de-2017-19174945)>. Acesso em: 23 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Memorando-Circular nº 13/DIRSAT/INSS, de 26 de outubro de 2017 (2017b).**

\_\_\_\_\_. **Projeto INSS Digital:** uma nova forma de atender. Brasília, 2017c. Disponível em: <<http://www.fenasps.org.br/images/2017/FINAL-PROPOSTA-PROJETO-FORMATO-ACADMICO.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 632, de 28 de fevereiro de 2018.** Disponível em: <<https://www.in.gov.br/materia/>

[/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/4884918/do1-2018-03-01-resolucao-n-632-de-28-de-fevereiro-de-2018-4884914](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/4884918/do1-2018-03-01-resolucao-n-632-de-28-de-fevereiro-de-2018-4884914)>. Acesso em: 23 ago. 2020.

JORNAL DO COMÉRCIO. **Ministro abre Fórum sobre Previdência.** Ano XCII, Edição 37.114 (p. 6, seção: Geral). Manaus, quarta-feira, 04 de dez. 1996. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/pdf/170054/per170054\\_1996\\_37114.pdf](http://memoria.bn.br/pdf/170054/per170054_1996_37114.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2018.

JORNAL TRIBUNA DA IMPRENSA. **Previdência procura os “inválidos” de mentira.** (p. 8, seção: funcionalismo). Ano XLIV, nº 13.092. Rio de Janeiro, quarta-feira, 13 jan. 1993. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=154083\\_05&pasta=ano%20199&pesq=Economia&pagfis=17125](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=154083_05&pasta=ano%20199&pesq=Economia&pagfis=17125)>. Acesso em: 20 nov. 2018.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). **Ordem de Serviço nº 506/INSS/DSS, de 27 de julho de 1995.** Assunto: disciplina a emissão de parecer pelo Serviço Social e a solicitação deste pelas equipes de Benefícios, Perícias Médicas e Juntas/Câmaras/Conselhos de Recursos da Previdência Social.

O GLOBO. **Considerado desastroso para o país um 13º mês de salário.** Ano XXXVIII, nº 11.036. Rio de Janeiro, 26 abr. 1962. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/05/03/o-13o-veio-de-uma-greve-geral/>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Sarney:** Constituição tornará país ingovernável. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/133954/Nov\\_87%20-%200565.pdf?sequence=3](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/133954/Nov_87%20-%200565.pdf?sequence=3)>. Acesso em: 12 abr. 2018.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (PMDB). **"Uma Ponte para o Futuro" (2015)**. Disponível em: <[http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER\\_A4-28.10.15-Online.pdf](http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf)>. Acesso em: 20 de jul. 2016.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Resoluções do XII Encontro Nacional do PT**. Olinda - PE, de 14 a 16 de dezembro de 2001. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/02-resolucoes-xii-encontro.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

## ANEXO I

## Legislação que institui a origem ao Serviço Social na previdência

## PORTARIA N.º CNT.-52, DE 6 DE SETEMBRO DE 1944

O Presidente do Conselho Nacional do Trabalho, tendo em vista a exposição feita pelo Departamento de Previdência Social, no processo CNT. 17.663-44, e

Atendendo a que o Decreto-lei n.º 6.707 de 18 de julho de 1944, determinando a aceitação da Carteira Profissional como prova provisória dos elementos do registro civil, para o efeito da concessão de benefícios, por parte dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, condicionou, como era natural, a manutenção desses benefícios, à apresentação, em prazo certo, dos documentos exigidos pela lei civil;

Atendendo a que, para facilitar aos segurados, além disso, a obtenção desse documento, determinou, em seu art. 7.º, que essas instituições prestassem aos seus associados, dentro de suas possibilidades, a assistência necessária para esse fim;

Atendendo a que, assim dispondo, traçou o mencionado diploma legal um preciso rumo à prestação de serviço social, aos seus associados, por parte dessas instituições;

Atendendo a que a realização do serviço social, tal como é hoje tido em sua conceituação técnica, está nitidamente confido na finalidade das instituições de previdência social, como parte indispensável às suas atividades, sobretudo nos setores de benefícios, construções de conjuntos residenciais e assistência médica;

Atendendo a que, nestas condições, se impõe uma ação imediata por parte dessas instituições, para objetivar essa finalidade, em favor da grande massa dos respectivos segurados;

Atendendo a que esta ação, para melhor eficácia deve obedecer a uma orientação conjunta e a normas uniformes, traçadas por este Conselho;

## Resolve:

1. Ficam autorizados os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões a organizarem, a título experimental, — visando, de início, essencialmente, a execução do disposto no art. 7.º, do Decreto-lei n.º 6.707, de 18 de julho de 1944, sem prejuízo, contudo, de outras atividades afins que possam desde logo desenvolver, — turmas ou seções de serviço social, ou atribuírem simplesmente essa função a um encarregado especial, de acordo com as necessidades e as possibilidades financeiras de cada instituição.

2. Ficam, também, os Institutos e Caixas autorizados a facilitarem aos próprios servidores que desejem se dedicar, efetiva e especialmente, ao serviço social, a frequência de cursos, — sobretudo os intensivos, de menor duração, — que confirmem a habilitação de "Assistente Social".

3. O Departamento de Previdência Social coordenará as atividades relativas ao serviço social nos Institutos e Caixas, de modo a que obedçam a normas uniformes e a orientação conjunta, para sua maior eficácia, propondo ao Presidente do Conselho as medidas que não estiverem em sua alçada. — **Filinto Müller**, Presidente.

## ANEXO II

## Minuta do decreto de Lei

MINUTA - DECRETO Nº , DE DE 2007

Especifica atribuições do cargo de Analista do Seguro Social - com formação em Serviço Social da Carreira do Seguro Social do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, instituída pela Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 5º A e 5º B da Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004,

## DECRETA:

Art. 1º Os cargos de Assistente Social e Analista do Seguro Social- com formação em Serviço Social da Carreira do Seguro Social do Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, instituída pela Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004, têm as seguintes atribuições:

- I- Prestar atendimento individual e coletivo aos usuários, esclarecendo quanto ao acesso aos direitos previdenciários e da assistência social, e os meios de exercê-los;
- II- Desenvolver atividades junto aos movimentos organizados da sociedade, prioritariamente entidades dos trabalhadores, aposentados e pensionistas, com vistas à formação de uma consciência coletiva de proteção ao trabalho;
- III- Assessorar entidades governamentais e não governamentais em assuntos de política e legislação previdenciária e da assistência social;
- IV- Realizar atendimento e acompanhamento aos usuários que estejam em benefícios por incapacidade, conforme disciplinado em ato específico;
- V- Realizar atendimento e acompanhamento aos usuários que estejam em Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC, em articulação com órgãos do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, conforme disciplinado em ato específico;
- VI- Emitir parecer social fornecendo elementos para o reconhecimento e manutenção de direitos, e para subsidiar a decisão médico-pericial, nos casos de segurados em benefícios por incapacidade, cujas situações sociais interfiram na origem e evolução da doença e no agravamento das condições de saúde;
- VII- Realizar avaliação social, que compõe a avaliação de deficiência e grau da incapacidade das pessoas com deficiência para fins de acesso ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC, com respaldo na Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde - CIF, conforme ato normativo;
- VIII- Elaborar e executar projetos em consonância com as demandas dos usuários identificadas na sua relação com a Instituição;

- IX- Operacionalizar a prestação de recursos materiais conforme disciplinado;
- X- Realizar estudos e pesquisas para contribuir na análise da realidade social e para subsidiar ações profissionais no âmbito da Seguridade Social;
- XI- Contribuir para a formação de agentes multiplicadores referente à Política Previdenciária e da Assistência Social, sobre os benefícios e serviços administrados pela Previdência Social;
- XII- Coordenar e supervisionar as ações profissionais desenvolvidas exclusivamente na área do Serviço Social, definidas no art. 88 da Lei 8213/91;
- XIII- Coordenar os serviços técnicos de Serviço Social nas diversas instâncias da instituição;
- XIV- Avaliar e supervisionar estagiários do curso de Serviço Social.
- XV- Elaborar, executar, avaliar planos, programas e projetos nas áreas de Reabilitação Profissional e de Recursos Humanos.

Art. 2º. Este Decreto entra em vigor na data e sua publicação.

*Brasília, de de 2007; 186ª da Independência e 119ª da República.*

**LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**

Luiz Marinho

## ANEXO III

## Registro de Reunião da CONASF em 2010

**FENASPS**Federação Nacional de sindicatos de Trabalhadores  
em saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social*"construindo um novo instrumento  
de organização e luta  
da classe trabalhadora"***RELATÓRIO DA REUNIÃO DA COMISSÃO NACIONAL DE ASSISTENTES  
SOCIAIS realizada no dia 23/10/2010 – FENASPS – BRASÍLIA****ESTADOS PRESENTES: SP, RS e CE****DIRETORES PRESENTES** – Cláudio e Ritinha (SP) – Valmir (SC) – Jossuleide (CE) – Regina (PB), Silene (DF) e Ana Lago (RS)

A reunião contou com a presença de diretores representantes da Secretaria de Seguridade Social.

Foram passados os informes dos estados sobre a atual situação dos servidores e relatadas as últimas reuniões acontecidas em Brasília com a Administração, bem como, os encaminhamentos da Federação.

São Paulo, Ceará e Santa Catarina passaram os informes dos encontros estaduais realizados e apresentaram as propostas de encaminhamentos retiradas dos mesmos.

Nos informes, no debate político e nas resoluções ficou explícito que a Direção da Federação reconhece a luta das categorias que têm jornada diferenciada de trabalho, pois esta questão fortalece e pode impulsionar ainda mais a luta pelas 30 horas para todos os trabalhadores da base da Seguridade Social.

A Comissão da mesma forma reafirmou que as demandas específicas devem estar vinculadas às demandas da base dos trabalhadores da Federação, de modo a fortalecer a luta geral da categoria.

Foram encaminhadas como prioritárias para a Semana Nacional de Mobilização as seguintes questões:

1 – participação de todos os profissionais com legislação específica nas atividades estaduais da semana de mobilização de 25 a 28 de Outubro/2010;

2 – que os sindicatos disponibilizem faixas com a denúncia pública do não cumprimento da Lei 12.317/2010 pelo governo Lula e façam a mesma nos órgãos de imprensa;

3 – realização onde for possível de Encontro Estaduais com os trabalhadores que possuem legislação específica quanto a jornada de trabalho, para discussão e eleição de representantes para o Encontro Nacional a ser realizado no dia 06/11 em Brasília.

Nos estados onde não há espaço constituído de mobilização e articulação fica garantida a participação dos mesmos.

Nestes casos orientamos os trabalhadores a buscarem as direções dos sindicatos para viabilizarem a sua vinda e desta forma construir a organização nos seus estados. Em última instância deverão entrar em contato com a FENASPS.

# **FENASPS**

Federação Nacional de sindicatos de Trabalhadores  
em saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social

*"construindo um novo instrumento  
de organização e luta  
da classe trabalhadora"*

A Comissão apresenta as propostas abaixo, já discutidas, para apreciação e deliberação nos Encontros Estaduais para encaminhamentos a serem tirados no Encontro Nacional;

1 – que os estados, nos encontros estaduais, elejam membros para a Comissão Nacional dos trabalhadores com legislação específica;

2 – que os estados façam mapeamento das situações de desvio de função e de assédio moral vivenciada por estes trabalhadores;

3 – que os estados discutam a proposta de paralisação nacional com o indicativo para o dia 18/11 como forma de pressionar o governo federal para o cumprimento da Lei;

Alem dos pontos apresentados que os estados apresentem novas propostas para o Encontro Nacional e encaminhe se possível com antecedência a Secretaria de Seguridade Social, para fim de sistematização das mesmas.

#### **Orientações:**

1 - A Comissão ratifica que os sindicatos/ servidores não ingressem com ações judiciais no presente momento aguardando orientação nacional que está sendo discutida no jurídico da Federação;

2 – Tendo em vista que esta discussão da jornada não é tranquila na administração que já explicitou posição contrária, reafirmamos que não se deve utilizar os meios de comunicação institucionais para as articulações políticas;

3 – Que os profissionais utilizem sempre, quando da assinatura de qualquer documento institucional, o seu número de registro profissional (CRESS) e que os mesmos assinem como Assistente Social;

4 – Que todos os servidores exerçam somente as atividades inerentes à sua profissão, denunciando ao seu sindicato/ FENASPS os casos de desvio de função e de assédio;

#### **Encaminhamentos da Comissão junto à Secretaria de Seguridade Social – FENASPS:**

1 – reiterar solicitação de audiência ao Ministério do Planejamento e Ministério da Previdência;

2 – encaminhar ofício solicitando audiência ao Ministério do Desenvolvimento Social;

3 – encaminhar ofício convidando as Entidades representativas dos trabalhadores com legislação específica para participar do Encontro Nacional no dia 06/11;

4 – buscar a participação de representantes de órgãos federais, onde a jornada de trabalho de 30 horas já está implementada, no Encontro Nacional.

**Secretaria de Seguridade Social  
FENASPS**

## ANEXO IV

## Programação do I Seminário Nacional do Serviço Social na Previdência Social

SAÚDE DO TRABALHADOR

CONSTRUÇÃO COLETIVA

19 e 20 de junho de 2010

Local: Assembleia Legislativa do RS  
Teatro Dante Barone  
Porto Alegre - RS

SERVICÓ SOCIAL

na PREVIDÊNCIA SOCIAL

BENEFÍCIO ASSISTENCIAL

CIDADÃOS USUÁRIOS

Conselho Nacional de Serviço Social

CFESS

CFESS

## programação

### 19 de junho, sábado

**08h15 as 09h** Credenciamento

**09h as 10h** Abertura

Com CFESS, CRESS-RS, ABEPSS, ENESSO, FENASP, CNTSS, COBAP

**10h as 12h30** Seguridade Social e Projeto ético-político profissional: desafios aos/as assistentes sociais na Previdência Social

Com Sara Granemann, professora da Escola de Serviço Social da UFRJ; e Ana Maria Balma Carfaxo, professora do Curso de Serviço Social da UFSC e assistente social do INSS aposentada

**14h as 17h** - O Trabalho cotidiano: atribuições e competências na perspectiva da ampliação de direitos  
Com Rosa Lúcia Predes Trindade, professora da Faculdade de Serviço Social da UFAL; e Marta Lúcia Lopes da Silva, assistente social do INSS (Brasília-DF)

**17h as 17h30** Apresentação cultural

**17h30 as 20h** Organização Política dos/as assistentes sociais e a luta em defesa das condições éticas e técnicas de trabalho na Previdência Social

Com Maria do Socorro Reis Cabral, professora do Curso de Serviço Social da PUC-SP e assistente social aposentada do INSS; Marcelo Silcovsky, conselheiro do CFESS; e Fátima Salkoski, presidente CRESS-RS

### 20 de junho, domingo

**09h as 11h30** Benefício Assistencial: tensões e avanços na concretização deste direito constitucional  
Com Berenice Couto, professora da Faculdade de Serviço Social da PUC-RS; Ana Lígia Gomes, assessora especial do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Marinete Cordeiro Moreira, assistente Social do INSS (Macaé-RJ) e conselheira do CFESS

**13h as 16h** O Serviço Social e a saúde do trabalhador: atuação no benefício por incapacidade  
Com Jussara Rosa Mendes, professora do Curso de Serviço Social da UFRGS; e Ângela Fenner, assistente social do INSS (Porto Alegre-RS) e conselheira do CRESS-RS

**16h as 16h30** Encerramento  
Com CFESS, CRESS-RS, ABEPSS, ENESSO, FENASP, CNTSS, COBAP