

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

JOCELINA ALVES DE SOUZA COELHO

**Serviço Social na Previdência: uma análise de sua
inserção político-institucional na conjuntura
brasileira no período 1960-2003**

Maceió, 2006

JOCELINA ALVES DE SOUZA COELHO

**Serviço Social na Previdência: uma análise de sua
inserção político-institucional na conjuntura
brasileira no período 1960-2003**

Orientadora: Dr^a Rosa Lúcia Prédes Trindade

Dissertação apresentada como requisito complementar para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social, área de concentração em Questão Social, Direitos Sociais e Serviço Social, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas

Maceió, 2006

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale

C672s Coelho, Jocelina Alves de Souza.

Serviço social na Previdência : uma análise de sua inserção político-institucional na conjuntura brasileira no período 1960-2003 / Jocelina Alves de Souza Coelho. – Maceió, 2006.
150f.

Orientador: Rosa Lúcia Prêdes Trindade.

Dissertação (mestrado em Serviço Social : Questão Social, Direitos Sociais e Serviço Social) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Serviço Social. Maceió, 2006.

Bibliografia: f. 136-150.

1. Serviço social – Brasil. 2. Previdência social. 3. Política social. I. Título.

CDU: 364(81)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

**Serviço Social na Previdência: uma análise de sua inserção político-institucional na
conjuntura brasileira no período 1960-2003**

JOCELINA ALVES DE SOUZA COELHO

**Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Serviço
Social da Universidade Federal de Alagoas e aprovada em 17 de agosto de 2006.**

Banca Examinadora:

Rosa Lúcia Prêdes Trindade, Dr^a em Serviço Social, Universidade Federal de Alagoas -
Orientadora

Ana Cristina Vieira, Dr^a em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco -
Examinadora Externa

Maria Virgínia Borges Amaral, Dr^a em Lingüística, Universidade Federal de Alagoas -
Examinadora Interna

Dedico este trabalho ao meu pai Jocelino (in memoriam) pela eterna devoção e confiança; à minha mãe Creuza por acreditar em mim em todas as circunstâncias; ao meu amado marido, Josafá, pela cumplicidade, incentivo e dedicação; aos meus filhos queridos, Amanda, Gabriel, Guilherme e Gustavo pela compreensão dos momentos ausentes e pelo constante apoio e carinho.

AGRADECIMENTOS

A Deus pelo dom da vida e pelo consentimento de chegarmos até aqui.

À minha orientadora, Prof^a Dr^a Rosa Predes, pela sabedoria dos seus renovados conhecimentos que sempre me nutriram.

À minha família com a felicidade de tê-la. Aos meus irmãos, Ezaltina, Francisco, Joceliane, Jocelene, José, Alcina, Cristóvão, Maria das Graças, Maria José, Antonio, Jaqueline, Daniel pelo constante apoio e carinho. À minha sogra, Salete, pelo constante apoio e amizade.

Aos amigos de ontem, hoje e sempre, Ângela, Adilson, Kátia e Alexandre pelo companheirismo, incentivo, colaboração e carinho.

Às professoras do Departamento de Serviço Social da UFAL – Maria Bethânia Buarque e Maria Estela (aposentada) pelo apoio e generosa contribuição.

Às assistentes sociais Idailza Beirão, Marta Ferreira Gomes e Neide Barros pelas prestimosas informações previdenciárias. Aos meus amigos do mestrado pelas inúmeras manifestações de incentivo e respeito.

Ao Gerente Executivo do INSS em Alagoas, José Ronaldo Medeiros, à Ermelinda Christiane Anunciação de Paula, chefe de Divisão Nacional de Serviço Social/CGBENI, e à Martha Bethânia Pereira, ex-chefe do Setor de RH, pela coragem e apoio na realização desse projeto de vida.

Às professoras da Banca de Qualificação Maria Virgínia Borges e Alexandra Mustafá pelo brilhante encaminhamento com o qual direcionou nosso trabalho.

A todos os professores, funcionários e estagiários do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social – UFAL.

Às amigas do grupo de estudo “Mercado de Trabalho dos Assistentes Sociais em Alagoas” pelo compartilhamento de novas descobertas teórico-metodológicas.

Enfim, a todos que fazem parte da minha vida, Muito Obrigada!

“O estudo em geral, a busca da verdade e da beleza são domínios em que nos é consentido ficar crianças toda a vida”.

(Albert Einstein)

RESUMO

Este trabalho analisa a inserção político-institucional do Serviço Social na Previdência brasileira no período 1960-2003, demonstrando que está relacionada às determinações sócio-econômica e políticas da sociedade, permeada pelo conflito entre o capital e o trabalho. Isso faz com que o desenvolvimento da profissão apresente movimentos de estabilidade e instabilidade. A investigação requereu os seguintes procedimentos metodológicos: pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa empírica exploratória. Esta foi realizada porque foi necessária a investigação da dinâmica de práticas profissionais concretas no âmbito da política previdenciária. Para isso, realizamos entrevistas abertas com duas assistentes sociais que tiveram intensa atuação no Serviço Social da Previdência em Alagoas, com o objetivo de resgatar o início da prática profissional no Estado, além de buscar respostas para lacunas e questionamentos que surgiram no decorrer do processo de investigação. A escolha do universo da política previdenciária sustenta-se no seu amplo significado como o núcleo das políticas públicas sobre a qual foram construídas as possibilidades de um Estado de Bem-estar no Brasil. O desenvolvimento da investigação possibilitou-nos compreender a relação entre as políticas sociais, especificamente a política previdenciária e o Serviço Social no contexto da sociedade capitalista, não como algo isolado mais articulado às relações sociais que permeiam a sociedade em sua totalidade, contribuindo para a viabilização de práticas que se inserem nas formas de enfrentamento das manifestações da questão social.

Palavras-chave: Serviço Social, Políticas Sociais, Previdência, Binômio Estabilidade/Instabilidade.

ABSTRACT

This work analyzes the institutional-politician insertion of the Social Service in the Brazilian Providence in the period of 1960-2003, demonstrating that the same is related to the determination partner-economic and politics of the society crossed by the conflict between the capital and the work. And, this makes with that the development of the profession in this politics presents stability/instability movements. The inquiry involved referring metodologics procedures to the bibliographical research, the documentary one and the exploratory empirical research. This was carried through because, for the analysis of the study object, the inquiry of the dynamics of practical concrete professionals in the scope of the providence politics was necessary. For this, we carry through interviews opened in two social assistants who had had intense performance in the Social Service in the Providence in Alagoas, with the objective to rescue the beginning of the practical professional in the State of Alagoas, besides searching answers for gaps and questionings that had appeared in elapsing of the inquiry process. The choice of the universe of the providence politics is supported in its ample meaning as the nucleus of the public politics on which the possibilities of a State of Well-being in Brazil had been constructed. The development of the inquiry made it possible for us to understand the relation between the social politics specifically, the providence politics, and the Social Service in the context of the capitalist society not as something isolate more articulated to the social relations that crossed the society in its totality, contributing for the viability of practical that they are inserted in the forms of confrontation of the manifestations of the social matter.

Keys-word: Social Service, Social Politics, Providence, Duble Names Stability/Instability.

LISTA DE SIGLAS

ABEPSS	- Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
APS	- Agência da Previdência Social
CAPs	- Caixas de Aposentadorias e Pensões
CEME	- Central de Medicamentos
CFESS	- Conselho Federal de Serviço Social
CRESS	- Conselho Regional de Serviço Social
IAFPS	- Instituto de Administração Financeira da Previdência Social
IAPs	- Institutos de Aposentadorias e Pensões
INAMPS	- Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	- Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	- Instituto Nacional de Seguro Social
ISSB	- Instituto do Serviço Social no Brasil
LOPS	- Lei Orgânica da Previdência Social
MP	- Medida Provisória
MPAS	- Ministério da Previdência e Assistência Social
PAB	- Plano Básico de Ação do Serviço Social na Previdência
PEP	- Programa de Educação Previdenciária
SINPAS	- Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 POLÍTICAS SOCIAIS, POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA E SERVIÇO SOCIAL.....	17
1.1 AS POLÍTICAS SOCIAIS E A POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA NO CAPITALISMO.....	20
1.2 AS POLÍTICAS SOCIAIS E O SERVIÇO SOCIAL.....	45
2 INSERÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA.....	52
2.1 A UNIFICAÇÃO DA PREVIDÊNCIA (1960) E O RECONHECIMENTO DO SERVIÇO SOCIAL COMO “ASSISTÊNCIA COMPLEMENTAR.....	59
2.2 PREVIDÊNCIA SOCIAL NA DITADURA MILITAR PÓS-1964 E A CONSOLIDAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL.....	64
3 O PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA NO CONTEXTO DAS REFORMAS DA DÉCADA DE 1990.....	85
3.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA NOVA MATRIZ TEÓRICO METODOLÓGICA DO SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA.....	97
3.2 A DESESTRUTURAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NO CONTEXTO DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.....	109
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	126
REFERÊNCIAS.....	134

Introdução

O presente estudo tem suas raízes num conjunto de observações empíricas que surgiu a partir da nossa experiência como assistente social do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em Alagoas desde 1997, e como desdobramento de uma série de questionamentos teóricos e práticos formulados a partir dessa vivência.

Através do estudo iniciado na Especialização em Serviço Social e Política Social da Universidade de Brasília, no período 1999/2001, que tratava de “uma análise sobre os fatores que levaram ao desmonte do Serviço Social no âmbito da Previdência nos anos 90”, já havíamos identificado alguns elementos que objetiva e empiricamente proporcionaram o questionamento da prática profissional dos assistentes sociais na política de Previdência Social inserida nas relações sócio-econômicas e políticas da realidade social.

A continuidade das experiências profissionais e científicas no INSS e no Curso de Mestrado (2004-2006) ensejou o aprofundamento sobre as questões que envolvem a caracterização da relação entre o Serviço Social e a política previdenciária sob o tema “Serviço Social na Previdência: uma análise de sua inserção político-institucional na conjuntura brasileira no período de 1960-2003”. A delimitação desse intervalo de tempo se justifica porque foi o período dos principais movimentos do Serviço Social na Previdência, entre eles pontuamos os seguintes: a normatização da sua base legal; ampliação e redução do seu campo de atuação; ocorrência das duas tentativas de transferência para a área da assistência social; definição e redefinição de suas competências técnico-institucionais; avanço teórico-metodológico; desestruturação e reestruturação na estrutura administrativa do INSS; perdas de importantes instrumentos de trabalho; mobilização junto às categorias representativas da profissão CFESS/CRESS e da Sociedade Civil para permanecer na política da Previdência.

Diante das necessidades demandadas pelo objeto de estudo, inserimo-nos, em 2005, no grupo de pesquisa o Mercado de Trabalho do Serviço Social em Alagoas, cuja investigação tem como objetivo elaborar um perfil do mercado de trabalho da profissão e analisar as principais tendências contemporâneas, com a finalidade de identificar as áreas de atuação desse profissional em Alagoas, delinear a inserção do Serviço Social nas instituições

empregadoras de assistentes sociais e analisar as tendências da ação profissional desenvolvida pela categoria profissional nas suas dimensões teórica, técnica e ético-política¹.

Portanto, o presente estudo é fruto, primeiramente, dessa atuação profissional inquietada e desafiadora, que gerou a necessidade de compreender a inserção político-institucional do Serviço Social na Previdência, enquanto um tipo específico de prática social influente e influenciada pela realidade política, sócio-econômica e institucional do país, pelos movimentos estruturais e conjunturais, pela formação teórico-metodológica do profissional e pelas condições objetivas de trabalho. Nesse contexto, o assistente social, como qualquer outro profissional, tem um papel funcional e institucional definido, que deve ser reconhecido como instrumento para a compreensão das possibilidades e limites do seu espaço de trabalho a fim de superá-los.

Discutir o Serviço Social na Previdência implica considerar o processo sócio-histórico que está na base de sua gênese e trajetória, sempre complexos, qualquer que seja a conjuntura social, econômica e política. Segundo Iamamoto (1995), a compreensão da profissão implica o esforço de inseri-la no conjunto das condições e relações sociais que lhe atribuem um significado e nas quais se torna possível e necessária.

A Previdência Social formou-se ao longo do século XX em quase todos os países do mundo. Num primeiro momento apareceu como contrato de seguro social firmado com contribuições de patrões e empregados urbanos, evoluindo para uma concepção de proteção social universal. Nas últimas décadas do século passado, a questão da previdência - convertida em tema fundamental da agenda política mundial - tornou-se um dos principais alvos da ofensiva restauradora do neoliberalismo.

Nesse contexto, o Serviço Social está inserido na política previdenciária desde a década de 1940, quando o sistema previdenciário era reconhecido como Seguro Social. Apresentou avanços e recuos no espaço político-institucional com a criação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS). Com a Constituição Federal de 1988, a Previdência Social passa a ser reconhecida como uma das políticas da Seguridade Social, passando, assim, para a lógica do “direito social”. Nesse contexto, em 1990 foi criado o Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, autarquia federal vinculada ao então Ministério

¹Esse grupo de pesquisa funciona desde o ano de 2000, através de uma parceria entre o Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e o Conselho Regional de Serviço Social (CRESS) 16ª Região/AL, com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas (FAPEAL), sob a orientação da professora/doutora Rosa Lúcia Prêdes Trindade. Cf. Trindade (2002).

do Trabalho e Previdência Social, mediante a fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência Social – IAPAS e do Instituto Nacional da Previdência Social - INPS.

A Previdência Social, portanto, passou a se caracterizar como um mecanismo de proteção ao trabalho e como direito social, devendo ser garantida a todos aqueles que ingressam no mercado de trabalho, formal ou informal, extensiva a seus dependentes. Enquanto instrumento de política social, deve ser entendida em nível do discurso político dominante como um direito social, mas se concretiza na sociedade brasileira sob a lógica do direito regulado na forma contributiva, valendo-se de carências e controles burocráticos rígidos para o acesso aos benefícios.

Os sistemas previdenciários podem se diferenciar de uma sociedade para outra, pois fatores de ordem política, econômica, social e cultural interferem na história de sua formação e desenvolvimento. Mas possuem uma função comum: servem para substituir a renda do segurado/contribuinte quando da perda de sua capacidade laborativa, oferecendo um plano de benefícios que protege não só o segurado como também sua família contra perda da renda, temporária ou permanente, em decorrência de exposição do segurado a situações de risco social: morte, invalidez parcial ou total, velhice (idade avançada), doença, acidente, maternidade e reclusão.

Mais recentemente a reforma da Previdência esteve na agenda de todos os países, através do discurso do *déficit*, dos desvios de recursos, da burocratização de serviços, da crise da Previdência, da desigualdade social e das fraudes, porém, o que está por trás dessa reforma é o interesse pelo controle do montante significativo de recursos financeiros, substituindo o esquema de pagamento continuado por contas de aposentadoria individual, controladas por empresas privadas. As manchetes dos principais jornais anunciaram:

Nos últimos meses, a Comissão Européia vem pedindo aos Estados-membros que façam uma revisão de seus sistemas de pensões, para evitarem o risco de uma explosão dos déficits públicos (Folha de São Paulo on-line, janeiro de 2003).

As reformas da seguridade social no Chile e na Argentina são exemplos do vespeiro com o qual o governo brasileiro terá de lidar para fazer a reforma da Previdência. No Chile, a reforma foi feita há 21 anos (...) Na Argentina, o sistema foi reformado em 1994 (Folha de São Paulo on-line, janeiro de 2003).

Bird libera recursos para reforma previdenciária, segundo a diretoria do banco, a reforma da Previdência é um avanço importante porque impede o

crescimento dos gastos e déficits, gera poupança fiscal e reduz significativamente o tamanho dos déficits futuros (O Globo, 03/06/2005).

A Previdência Social é talvez o mais importante item na agenda de reformas no Brasil. (...) são importantes não apenas por sua contribuição para a estabilidade fiscal e o crescimento, mas também por seu impacto positivo sobre a igualdade social – disse o vice-presidente do Bird, Vinod Thomas (O Globo, 03/06/2005).

A crise da seguridade social decorreu das alterações vigentes no âmbito da relação Estado/economia, sendo impulsionada pelos processos concernentes à reestruturação produtiva e ao neoliberalismo (Porto, 2004). Dessa forma, a consagração do Brasil como Estado de modelo neoliberal tem provocado fortes repercussões sobre sua atuação política, bem como sobre a definição de sua estrutura e organização no enfrentamento dos atuais desafios econômicos e sociais. Pois, enquanto crescem as demandas e necessidades econômicas e sociais, o Estado se desmobiliza e engessa práticas profissionais e políticas que poderiam contribuir para o avanço da cidadania, democracia, justiça e igualdade social.

A minimização do Estado brasileiro, defendida pela lógica neoliberal, frente à crescente demanda oriunda do agravamento da questão social, rebate contrariamente no projeto ético-político dos assistentes sociais comprometido com uma nova ordem societária, materializado pelo Código de Ética Profissional de 1993, pela Lei 8662/93 de Regulamentação da Profissão e pelas diretrizes curriculares da ABEPSS, já que tal projeto é a afirmação de um Serviço Social comprometido com a democracia, igualdade, justiça social, universalização do acesso a bens e serviços concernentes às políticas sociais.

Neste contexto, no período 1990-2003, o Serviço Social na Previdência passou por um significativo processo de precarização das suas condições de trabalho. Foi ameaçado de ser excluído do INSS, mas, devido ao amadurecimento teórico e organização política dos assistentes sociais que atuavam no âmbito da política previdenciária, com o apoio das instituições representativas da profissão, CFESS/CRESS, conseguiu permanecer no espaço político-institucional. Nesse período, simultaneamente, ocorreram as reformas do Estado e a da política de Previdência Social na sociedade brasileira, ao tempo em que os assistentes sociais da Previdência revisaram seu projeto de profissão e elaboram uma nova Matriz Teórico-Metodológica para o Serviço Social².

Para a elaboração dessa dissertação partimos da seguinte problematização: quais são os fatores que contribuíram para a condição de instabilidade do Serviço Social no âmbito da

²Cf. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social. Brasília, 1994.

Previdência Social, tornando-o uma prática tão susceptível às mudanças políticas e organizacionais dentro da estrutura de poder dos órgãos do Estado? Ou ainda, quais seriam os reais motivos e as verdadeiras fontes de inspiração da política de obstaculização dos direitos e garantias sociais através da precarização das condições para a realização da capacidade operativa do Serviço Social no âmbito da previdência?

O nosso objetivo, portanto, é analisar a inserção político-institucional do Serviço Social na Previdência, através da identificação dos fatores, das alterações que ocorreram na sua história no período de 1960 a 2003, tanto na dinâmica da conjuntura capitalista brasileira quanto nas condições conjuntural-institucionais no que se referem os recursos físicos e materiais de trabalho, nas atribuições e na comprovação de sua importância no âmbito da política de Previdência Social.

Buscaremos também identificar como a profissão na política previdenciária se encontra inserida nos embates das relações sociais. Estas permeadas pelo conflito entre o capital e o trabalho. Enfrentaremos o tema através da perspectiva histórico-crítica, que, incorporando as determinações produzidas socialmente, atravessa o fazer profissional e ultrapassa a dinâmica particular do Serviço Social analisando-o como uma profissão que não surge com as protoformas da filantropia e da caridade, mas das condições sócio-históricas.

Por todas as questões que envolvem a temática, esta investigação científica é oportuna e relevante, uma vez que propõe a discussão de aspectos relacionados diretamente com o espaço e a *práxis* do assistente social e ainda com a atual discussão da política de Previdência Social. Torna-se um estudo intelectual e profissional legítimo e necessário porque o momento histórico em que vivemos está marcado por mudanças que atingem diretamente a vida social e profissional, alterando o quadro da divisão social do trabalho, seus fundamentos teóricos, suas áreas de atuação e seus princípios, exigindo, portanto, o constante exercício de análise da prática social inserida na totalidade social.

Para o desenvolvimento da dissertação utilizamos as pesquisas bibliográfica e documental, além de uma pesquisa empírica exploratória. A pesquisa bibliográfica nos deu a fundamentação teórica sobre o modo de produção capitalista, sobre o Serviço Social, sobre as políticas sociais e sobre a Previdência Social. Para tanto, a pesquisa bibliográfica foi realizada por meio de periódicos, trabalhos acadêmicos (monografias de especialização, dissertações e teses), livros, resumos de congressos, palestras, seminários e outros, envolvendo também os estudos realizados nas disciplinas cursadas no mestrado.

A pesquisa documental foi realizada por meio de jornais, normativos do INSS (memorandos, ofícios, ordens de serviço, circulares, matriz teórica, instruções normativas, regimento interno, planos básicos de ação, projetos) e documentos de registro das atividades, planejamentos e relatórios da prática do Serviço Social no INSS, documentos e formulários de visitas de fiscalização do CRESS 16ª Região/Al. O objetivo da análise desses últimos foi apreender a realidade do Serviço Social na Previdência, período de 1998-2000, caracterizada por significativos retrocessos. Nesses relatórios estavam registrados dados quantitativos da prática, das atribuições, dos instrumentais e dos usuários dos assistentes sociais, no contexto das mudanças institucionais advindas da reforma do Estado e da Previdência Social. Esses relatórios de fiscalização do CRESS se referem a seis Unidades do INSS (Agências e Setores) em Alagoas, que tinham assistentes sociais em seus quadros. Os dados empíricos documentados nesses formulários do CRESS foram codificados, sistematizados e organizados em tabelas, constatando-se a incidência de respostas através de valores absolutos e percentuais.

Na realização da pesquisa empírica exploratória, realizamos entrevistas abertas com duas assistentes sociais que tiveram intensa atuação no Serviço Social na Previdência em Alagoas. O objetivo dessa pesquisa foi resgatar o início da prática profissional no Estado de Alagoas, além de buscar respostas para lacunas e questionamentos que surgiram no decorrer do processo de investigação.

Os resultados da investigação são aqui apresentados em três Seções. A primeira Seção compreende a investigação sobre as “políticas sociais, política previdenciária e Serviço Social”, e está subdividida em duas subseções: a) as políticas sociais e a política previdenciária no capitalismo e b) as políticas sociais e o Serviço Social. Com ela buscamos o entendimento do papel das políticas sociais, da política previdenciária no capitalismo articuladas com o processo de profissionalização do Serviço Social na divisão social (e técnica) do trabalho, a partir das primeiras décadas do século XX, quando o assistente social passou a atuar como agente executor das políticas sociais, tendo sua atribuição vinculada ao atendimento direto à classe trabalhadora.

A segunda Seção sistematiza “a inserção e a consolidação do Serviço Social na política previdenciária brasileira”, mostrando a Previdência Social, sob a intervenção do Estado, enquanto política social, inserida no âmbito dos direitos sociais, resultante de lutas empreendidas pelos trabalhadores, em suas relações com o Estado e o capital. O eixo central de discussão do Serviço Social consiste em seu relacionamento direto com o trabalho e a

questão social. Assim, tanto a Previdência como o Serviço Social estão inseridos na dinâmica da realidade social em sua totalidade. Essa seção está subdividida em duas subseções: a) a unificação da previdência (1960) e o reconhecimento do Serviço Social como assistência complementar e b) a Previdência na ditadura militar pós-1964 e a consolidação do Serviço Social.

A terceira Seção analisa “o processo de reestruturação do Serviço Social na Previdência no contexto das reformas do final da década de 1990”, e também está subdividida em duas subseções: a) a institucionalização da Matriz Teórico-Methodológica do Serviço Social da Previdência e a b) a desestruturação do Serviço Social no contexto de reforma da previdência no Governo FHC.

As investigações até aqui empreendidas possibilitaram uma primeira aproximação com as formas de trabalho que historicamente vêm sendo construídas pelos assistentes sociais na política de Previdência Social, como expressões do exercício da profissão, como resultado das relações sociais da sociedade capitalista e suas transformações e nas respostas às questões e problemas sociais que se apresentam para a categoria. Contudo, este estudo exigiu o aprofundamento teórico do Serviço Social na Previdência, pois a pesquisa evidenciou o seu movimento no interior dessa política, comprovando que a profissão não resulta de um processo linear e contínuo. Desde a sua gênese indagações sobre o que é, para que e a quem serve o Serviço Social são colocadas diferentemente e de forma contraditória pelos grupos sociais e pelos movimentos de natureza social, econômica e política, na medida em que são implementados os diversos projetos da sociedade.

O estudo sobre o tema pode contribuir para a análise da competência teórica, técnica e política do assistente social no sentido da discussão sobre o papel e a importância da prática do Serviço Social na política de Previdência Social, cuja função está alinhada com a manutenção/ampliação dos direitos dos usuários, em meio a essa nova reestruturação política, que limita a cobertura social, o direito à informação e o acesso aos benefícios. E, também, nos permitirá identificar os fatores que fazem do Serviço Social uma prática tão suscetível às transformações políticas e estruturais do Estado.

O reconhecimento da importância do Serviço Social na Previdência poderá ser cada vez mais fortalecido na medida em que as dimensões e a prática do assistente social forem nitidamente discutidas, redefinidas e potencializadas ante às necessidades da população usuária dos serviços prestados pela Previdência Social.

1 Políticas sociais, política previdenciária e serviço social

Esta seção tem como objetivo trazer elementos teórico-analíticos fundamentais para a compreensão da relação entre as políticas sociais e o Serviço Social, no âmbito da sociedade capitalista. Ademais, pretende contribuir para a explicação da particularidade do Serviço Social dentro da política previdenciária brasileira no período 1960 - 2003.

Tomaremos como ponto de partida a compreensão de que as políticas sociais, entre elas a política previdenciária, representam um espaço sócio-institucional³ privilegiado para a atuação do Serviço Social, considerando que essas políticas sociais foram implantadas pelo Estado a partir das primeiras décadas do século XX, quando o fenômeno da questão social agravou-se na sociedade brasileira, como resultado do conflito capital/trabalho e da intensificação do processo de industrialização. Essa seção tem como foco a análise da relação entre políticas sociais e Serviço Social no contexto da sociedade capitalista.

A investigação orientar-se-á, num primeiro momento, na busca da compreensão do papel das políticas sociais e da política previdenciária no capitalismo, considerando que as mesmas constituem instrumentos de redução de conflitos e podem se manifestar como *concessões* do Estado ou *conquistas* dos trabalhadores. Para isso, analisaremos a lógica do capitalismo, a dimensão da questão social e as estratégias políticas utilizadas pelas classes dominantes no enfrentamento das necessidades de manutenção e reprodução do trabalhador, no sentido de apreendermos as condições sobre as quais se constituiu o trabalho assalariado. Contudo, nos deteremos mais especificamente em sua fase monopolista⁴ que, em termos

³Conforme Iamamoto (1998:63) “embora regulamentado como uma profissão liberal na sociedade, o Serviço Social não se realiza como tal. Isso significa que o assistente social não detém todos os meios necessários para a efetivação de seu trabalho: financeiros, técnicos e humanos necessários ao exercício profissional autônomo. Assim [...] o assistente social ainda que dispondo de relativa autonomia na efetivação de seu trabalho, depende, na organização da atividade, do Estado, da empresa, entidades não-governamentais que viabilizam aos usuários o acesso a seus serviços, fornecem meios e recursos para sua realização, estabelecem prioridades a serem cumpridas, interferem na definição de papéis e funções que compõem o cotidiano do trabalho institucional”.

⁴Segundo Nobre (2006) não existe consenso no tocante à periodização do capitalismo, por isso sempre foi alvo de grandes discussões e diferentes proposições. Alguns autores (Amim, 1970; Palloix, 1972 a, 1972b; Mandel, 1982) geralmente identificam a formação de três estágios, nos quais o centro e a periferia desempenham diferentes funções e as estratégias de acumulação do capital mudam: a) Capitalismo Mercantilista – 1500/1780 – caracterizou-se pelas atividades comerciais, na conquista e expansão territoriais. O lucro advindo do comércio atlântico consolidou a formação da burguesia mercantil do período. A periferia é trazida para o sistema como mera fornecedora de matéria-prima; b) Capitalismo Competitivo – 1780/1890 - caracterizou-se pelas inovações tecnológicas dos séculos XVII e XIX (máquina de fiar, máquina a vapor, tear mecânico etc) que em conjunto a inserção de uma mão-de-obra desocupada proveniente do campo possibilitou o advento da Revolução Industrial.

histórico-universais, criou e fundou as condições para a profissionalização do Serviço Social na divisão social (e técnica) do trabalho, tendo por base o Estado, quando se voltou para a questão social através da gestão das políticas sociais (Netto, 2001a, p. 74).

Essa compreensão se faz necessária porque o nosso norte teórico será a perspectiva histórico-crítica, através da qual podemos considerar tanto as políticas sociais quanto o Serviço Social inseridos no movimento histórico da sociedade, como produtos das relações sociais, das ações recíprocas dos homens em si, no complexo processo de reprodução social da vida, entendendo que a reprodução das relações sociais é a reprodução da totalidade do processo social.

Isso supõe que toda transformação econômico-social ou política da realidade social incide, direta ou indiretamente, na particularidade das políticas sociais e do Serviço Social, enquanto partícipes da totalidade social. Essa correlação respalda-se também na contradição do capitalismo, que é da sua essência, conforme Marx (Volume I do Capital, 1867). Diante dessa característica própria do capitalismo - a contradição, Marx, ao contrário dos economistas clássicos, reconheceu a economia como inerentemente instável e susceptível de ser ultrapassada. Para ele, “a atual sociedade não é um cristal sólido, mas um organismo capaz de mudar e que está em constante processo de mudança” (Marx, 1996, p. 132).

De acordo com Netto (1989, p. 88), as conjunturas de rápidas e intensas transformações societárias constituem o solo privilegiado para o processamento das alterações profissionais, sejam elas consolidadas ou não, pois, ao tempo em que reconfiguram as necessidades sociais, criam novas necessidades e possibilidades e, ao metamorfosearem a produção e a reprodução da sociedade, atingem diretamente a divisão do trabalho, envolvendo modificações em todos os seus níveis (parâmetros de conhecimento, modalidades de formação e de prática, sistemas institucional-organizacionais etc.).

Com isso, a análise sobre a lógica do capitalismo servirá para entendermos o impacto das transformações sócio-econômicas e políticas do capitalismo na particularidade do Serviço Social, que se constitui teórica e praticamente inserido no campo das políticas sociais.

Assim, a fonte principal de acumulação de mais-valia era obtida através de exploração da mão-de-obra assalariada; c) Capitalismo Monopolista – iniciado em 1890 – período em que a livre concorrência ocasionou maiores investimentos em máquinas e equipamentos por parte dos empresários, com o intuito de aumentar a produtividade e por consequência, o lucro. A respeito dessa fase, Balanço (apud Nobre, 2006) aponta em primeiro lugar e precariamente, que Hilferding chamaria de *Capitalismo Financeiro*, e a mesma seria objeto de outras contribuições teóricas vindas à luz em escritos de Bukharin, Lenin e Luxemburg, autores estes que se debruçariam sobre esta nova realidade do capitalismo, o que implicaria o tratamento do conceito de *imperialismo* sob outro prisma. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/e_nobre/pos_grad/aula_2.pdf>. Acesso em: 04 març. 2006.

Também nos auxiliará na compreensão teórico-metodológica do Serviço Social no contexto da política previdenciária, quando analisarmos a sua trajetória na conjuntura brasileira no período de 1960 a 2003, já que nesse percurso o mesmo apresenta momentos de estabilidade e instabilidade.

Diante do proposto, através da relação entre o geral e o particular, buscaremos analisar a profissão dentro de um quadro de referência mais rico em termos históricos e teóricos, ou seja, no contexto da sociedade capitalista, que é marcada por complexas relações político-econômicas e sociais, caracterizada pela contradição e antagonismo na relação capital/trabalho, cujo principal objetivo do primeiro é a extração máxima da mais-valia a partir da exploração do homem pelo homem.

1.1 As políticas sociais e a política previdenciária no capitalismo

Iniciaremos o estudo fazendo um paralelo entre a lógica do capitalismo e as políticas sociais. Para o entendimento da primeira, recorreremos a Marx⁵, que tinha como objeto de estudo a sociedade capitalista - sociedade de estrutura contraditória baseada na relação capital x trabalho, de produção coletiva e apropriação individual - e utilizou o método dialético⁶ em contraposição ao método das ciências modernas⁷ para explicar o modo de produção capitalista e suas contradições, além de outros autores de orientação teórica marxiana que nos auxiliarão a interpretar Marx.

⁵“Fôra precisamente Marx quem primeiro descobrira a grande lei da marcha da história; a lei segundo a qual todas as lutas históricas, quer se processem no domínio político, religioso, filosófico ou qualquer outro campo ideológico, são na realidade apenas a expressão mais ou menos clara de lutas entre classes sociais, e que a existência, e portanto também os conflitos entre essas classes são, por seu turno, condicionados pelo grau de desenvolvimento de sua situação econômica, pelo seu modo de produção e pelo seu modo de troca, este determinado pelo seu precedente”. (ENGELS, Friedrich. Prefácio à 3ª edição alemã de O 18 Brumário de Luís Bonaparte).

⁶Santos, Loureiro e Sarmento ao analisar Japiassu & Marcondes (2004) afirmaram que Marx e Engels, ao se apropriarem da dialética, a converteram em um método de análise da realidade concreta e a conceberam como um todo constituído de contradição, entre as quais a da luta de classes, tão presente na sociedade capitalista. Dessa forma, apontam como as principais leis que norteiam o método dialético: a) *A lei da Totalidade ou ação recíproca ou conexão universal* - para a dialética tudo se relaciona. Todos os fenômenos, independentemente de sua natureza (econômica, social, política, religiosos, ideológicos, etc.), não podem ser compreendidos de maneira isolada, pois estes compõem um todo orgânico, estruturado ao qual mantêm uma relação mútua; b) *A lei do Movimento Perpétuo ou da transformação universal ou desenvolvimento incessante* - refere-se a propriedade inerente a todas coisas, que é a mudança. Esta é universal, o desenvolvimento é incessante, porque quaisquer fenômenos que nascem e se desenvolvem, também desagregam e desaparecem. Além de encarar os fenômenos sob o ponto de vista de suas relações recíprocas, deve-se, também, analisá-los sob a ótica dos seus movimentos e mudanças, do seu nascimento, desenvolvimento e desaparecimento; c) *A lei da Mudança Qualitativa* consiste na relação entre as mudanças quantitativas e mudanças qualitativas existente na natureza e na sociedade. Essa conexão se constitui sob duas formas: a forma evolutiva e a forma revolucionária. Revolucionária porque se refere a uma mudança qualitativa (revolução), proveniente da acumulação de pequenas e graduais mudanças quantitativas (evolução), aparentemente insignificantes e latentes, pois na dialética esse processo é entendido como uma passagem do mais simples para o mais complexo, do inferior para o superior. Evolutiva, por se reportar a uma mudança quantitativa (evolução), considerada uma preparação lenta e gradual de mínimas mudanças quantitativas no seio da antiga realidade, em determinada época histórica, necessárias para a concretização de uma mudança qualitativa (revolução); d) *A lei da Contradição ou a luta dos contrários*, diz respeito à lei fundamental da dialética, porque a contradição é a essência do movimento. Este não existe sem consequência de sua contradição, da luta dos contrários. Ou seja, a contradição é inerente a todas as coisas, a todos fenômenos, sendo considerada a causa fundamental para os seus movimentos e desenvolvimentos; é tomada como a luta entre o velho e o novo, concebida quanto precursora de uma sociedade nova, já que no cerne do velho, emerge o novo, o qual torna-se contra o velho e, desenvolve-se até superá-lo definitivamente; e por último, a contradição consiste na inseparabilidade dos contrários, vista como unidade da dialética, que somente terá sentido se realizada, mantida e resolvida pela luta, ou melhor, a unidade dos contrários e sua transformação recíproca são subordinadas a luta dos contrários.

⁷Conforme Musse (2005) o método das ciências modernas caracterizam-se como unilateral e abstrato, delimitando de modo isolado os objetos e os tomando como algo fixo e acabado. Portanto, não consegue enxergar as relações, congelado no presente, não concebe a gênese e a caducidade; concentrado na estabilidade das condições, não percebe a dinâmica. Disponível em: < <http://www.scielo.br> >. Acesso em: 22 de abr. 2006.

Coerente com o seu método de análise e com a concepção de história, Marx apreendeu o capitalismo não como o fim da história ou como a forma de sociedade correspondente à natureza humana, mas como um modo de produção historicamente transitório, cujas contradições internas o levariam à queda. Por modo de produção, de acordo com Dobb,

(...) Marx não se referia apenas ao estado da técnica – ao que chamou de estágio de desenvolvimento das forças produtivas – mas ao modo pelo qual se definia a propriedade dos meios de produção e às relações sociais entre os homens que resultavam de suas ligações com o processo de produção. Desse modo, o capitalismo não era apenas um sistema de produção para o mercado – um sistema de produção de mercadorias, como Marx o denominou – mas um sistema sob o qual a própria capacidade de trabalho “se torna mercadoria” e era comprada e vendida no mercado como qualquer outro objeto de troca. Seu pré-requisito histórico era a concentração da propriedade, dos meios de produção em mãos de uma classe, que consistia apenas numa pequena parte da sociedade, e o aparecimento conseqüente de uma classe destituída de propriedade, para a qual a venda de sua força de trabalho era a única fonte de subsistência. Desse modo, a atividade produtiva era suprimida pela última, não em virtude de compulsão legal, mas na base de um contrato salarial (Dobb, 1963, p. 17).

A idéia marxista de modo de produção extrapola o âmbito econômico, pois se expande a toda relação social⁸ estabelecida a partir da vinculação da pessoa ao trabalho. Assim, na sociedade capitalista estão presentes as relações de trabalho objetivadas na forma de trabalho assalariado e na compra e venda da força de trabalho dos empregados pelos capitalistas. Nessas relações sociais são originadas as categorias da mais-valia, da propriedade dos meios de produção, do valor-de-troca, do trabalho assalariado, da mercadoria, da divisão do trabalho, entre outras; bem como o reconhecimento do surgimento das esferas privada e pública, situando-se nesse contexto o Estado, com todo o seu aparato jurídico-político.

A compreensão dessa realidade social é vista por Marx dentro da perspectiva da totalidade, colocada como uma das categorias fundamentais de seu método dialético, por ele também denominada de *concreto*⁹. Totalidade no sentido de que a realidade é uma síntese de múltiplas determinações (relações e mediações), portanto indica que só podemos conhecer um

⁸A sociedade não é algo abstrato, se faz na totalidade das relações dos seres sociais, na força da conjugação dos múltiplos movimentos dos sujeitos que nela se inter-relacionam e a transformam constantemente. A vida humana tem uma dimensão concreta: o desenvolvimento histórico das condições dos meios produtivos de vida das pessoas. O modo de vida dos sujeitos das sociedades é atravessado por diversos fatores concretos tanto quanto pelos fatores de ordem imaterial (Fernandes, 2005). Disponível em: <<http://www.pucrs.br/textos/Atual/idilia2-a-dialetica.pdf>>. Acesso em: 22 de abr. 2006.

⁹Marx sintetiza na sua afirmação canônica que “O concreto é concreto porque é síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso” (Marx, 1982, p. 14).

fenômeno a partir de e na realidade concreta de que ele é parte, analisando as partes e estabelecendo as suas relações determinadas.

Por conseguinte, a perspectiva da totalidade diferencia-se da visão do todo sistêmico, pois considera que a estrutura da realidade social não se constitui apenas de partes interdependentes e funcionalmente articuladas, mas de outras totalidades complexas, com especificidades e dinâmicas próprias, interconectadas e em permanente movimento. A particularidade de cada realidade se inscreve em um complexo mais amplo com o qual tem relações de totalidade, sendo este também inscrito em outros complexos que também têm sentido de totalização permanente.

Nesse sentido, analisando a história do capitalismo, observamos que desde a sua gênese até os dias atuais a sua essência é a mesma - produzir e realizar mais-valia¹⁰. Esta, segundo Lessa (2005, p. 22), consiste numa relação pela qual a riqueza produzida pelo trabalhador, ao ser apropriada pelo capitalista, transforma-se numa forma de riqueza denominada capital¹¹, cuja única função social será comprar força de trabalho¹², quer seja sob a forma do trabalho assalariado, quer seja sob a forma de mercadorias produzidas pelo trabalho assalariado. Portanto, a forma específica de exploração do trabalho pelo capital está centrada na extração da mais-valia.

O que move o capital, já sabemos, é a busca de superlucros, ou seja, extrair o máximo de mais-valia a partir dos simultâneos processos de trabalho e valorização que integram a formação do valor das mercadorias. Estas são colocadas em circulação em contextos históricos que se diferenciam a partir do grau de articulação planetária do mercado mundial, dos níveis de desenvolvimento e generalização das forças produtivas e, ainda, dos níveis de consciência e organização das classes sociais e seus segmentos, dentro outras condições. A busca de superlucros ocorreu de forma específica em cada período pelo qual passou e passa o modo de produção capitalista: o

¹⁰Duas são as formas de mais-valia: absoluta e relativa. A mais-valia absoluta corresponde ao valor que é produzido pelo prolongamento da jornada de trabalho. A mais-valia relativa consiste no valor obtido pelo capitalista mediante o aprimoramento técnico dos instrumentos de trabalho. Esta tem seu apogeu a partir da incorporação da máquina ao processo produtivo eliminando as limitações do trabalho vivo. Porém, a predominância da mais-valia relativa não elimina a existência da mais-valia absoluta. O capital se desenvolve de tal forma que permite a imbricação das duas formas de obtenção de mais-trabalho (Marx, 1997, p. 138-139).

¹¹Gorender (1996, p. 34) baseando-se em Marx comenta que o capital se encarna em coisas: instrumentos de produção criados pelo homem. Contudo, no processo de produção capitalista, não é o trabalhador que usa os instrumentos de produção. Ao contrário: os instrumentos de produção – convertidos em capital pela relação social da propriedade privada – é que usam o trabalhador. Dentro da fábrica, o trabalhador se torna um apêndice da máquina e se subordina aos movimentos dela, em obediência a uma finalidade – a do lucro – que lhe é alheia. O trabalhador morto, acumulado no instrumento de produção, suga como um vampiro (a metáfora é de Marx) cada gota de sangue do trabalho vivo fornecido pela força de trabalho, também ela convertida em mercadoria, tão venal quanto qualquer outra.

¹²A força de trabalho segundo Marx (1996, p. 285) representa o “conjunto das faculdades físicas e espirituais que existem na corporalidade, na personalidade viva de um homem e que ele põe em movimento toda vez que produz valores de uso de qualquer espécie”.

capitalismo concorrencial, o imperialismo clássico e o capitalismo tardio (Behring, 1998, p. 163-164).

No processo de obtenção da mais-valia, o capitalismo se metamorfoseia ao longo de sua trajetória (a livre-concorrência, o imperialismo clássico ou dos monopólios e o capitalismo tardio¹³) em diferentes formas de gestão e controle do trabalho (cooperação simples, manufatura, grande indústria, fordismo, taylorismo, etc.) que se modificam conforme as suas necessidades. A respeito da mutabilidade da essência do capitalismo, ou seja, na forma de extração da mais-valia, Behring (1998) discorre que

(...) nos primórdios do capitalismo, a base para a extração da mais-valia era a extensão da jornada de trabalho. Com a luta operária, o desenvolvimento tecnológico e a monopolização crescente do capital, esta base passou a ser a produtividade do trabalho por meio da introdução de tecnologias capital-intensivas em larga escala, predominando a mais-valia relativa. Hoje, na chamada acumulação flexível [...], observa-se um retorno da mais-valia absoluta em combinação com uma intensificação sem precedentes do processo de trabalho, tal como se afigura na experiência toyotista. [...] (Behring, 1998, p. 164 -165).

Conforme Marx (1997, p. 138), a “produção capitalista não é apenas a produção de mercadoria, é essencialmente a produção de mais-valia. O trabalhador produz não para si, mas para o capital. [...] Ele tem de produzir mais-valia”. Esta, por sua vez, é obtida na esfera da produção e corresponde à parte da jornada de trabalho realizada além do necessário à subsistência do trabalhador, da qual o capitalista se apropria e não paga, ou seja, é o valor produzido, porém não pago.

Portanto, o ato do trabalho na sociedade capitalista é realizado para atender à necessidade de reprodução do capital, tendo em vista que o fim último é a produção de mais-valia. Podemos dizer que o capitalismo é um regime de produção que traz em sua essência a exploração da classe trabalhadora, que vende a única mercadoria de que dispõe - a força de trabalho, em troca de um salário que não corresponde ao seu valor real. Segundo Marx,

(...) Se o modo de produção capitalista se apresenta, portanto, por um lado, como uma necessidade histórica para a transformação do processo de trabalho em processo social, então, por outro lado, essa forma social do processo de trabalho apresenta-se como um método, empregado pelo capital, para mediante o aumento de sua força produtiva explorá-lo mais lucrativamente (Marx, 1996, p. 451).

¹³Para Mandel (1982 p. 134) o surgimento do Capitalismo Tardio vincula-se a emergência da terceira revolução tecnológica que, por sua vez, engendra a terceira onda com tonalidade expansiva. Essa onda desenvolve-se impulsionando, no período 1945-70, os seguintes processos: “o aumento imediato da taxa de mais-valia; a valorização do capital excedente por meio do rearmamento; a diminuição do custo do capital constante fixo e circulante; e a redução drástica dos custos salariais por meio da automação”.

Nesse regime de produção que tem como principal característica a extração da mais-valia, o trabalho perde seu caráter de auto-realização humana e passa a assumir uma forma estranhada, alienada, o que Marx denominou de trabalho abstrato¹⁴ e/ou assalariado. Lessa (2002, p. 30) o define como “a relação social na qual é produzida mais-valia. Nesse sentido, todas as atividades humanas produtoras de mais-valia são trabalho no sentido de trabalho abstrato. [...] consiste numa necessidade para a reprodução do capital”.

Isso nos leva ao entendimento de que tanto a *práxis* humana que produz a base material da sociedade, quanto àquela que serve apenas para a manutenção do capitalismo, é convertida em trabalho abstrato (assalariado). Consequentemente, os trabalhadores não mais se reconhecem nos produtos de seu trabalho. O trabalho passou a ser apenas um momento do processo produtivo e a força de trabalho o único elemento que entra na composição da mercadoria que não é pago pelo seu valor real.

O trabalho do homem na sociabilidade capitalista não é valorizado pelas qualidades que o tornam capaz de produzir valores de uso, pois o que importa de fato são a produção e a realização da mais-valia, ou seja, o valor do trabalho não pago ao trabalhador; isto é, na exploração exercida pelos capitalistas sobre os assalariados.

Essa reflexão possibilita o entendimento de que o trabalho abstrato (assalariado), em si, não é uma forma de afirmação do trabalhador, ao contrário, como diz Marx, o seu trabalho não é voluntário, mas imposto. É trabalho forçado.

Por ser um modo de produção que se nutre da exploração de uma classe sobre a outra, as contradições e injustiças do capitalismo são inevitáveis, o que resulta no aprofundamento da exploração e da desigualdade social, a ele inerentes. Isso se explica, segundo Iamamoto e Carvalho (1995, p. 65), porque a “reprodução ampliada do capital supõe a recriação ampliada da classe trabalhadora e do poder da classe capitalista e, portanto, uma reprodução ampliada da pobreza e da riqueza e do antagonismo de interesses que permeia tais relações de classes, o qual se expressa na luta de classes”.

A produção e reprodução da riqueza material, inseparável da criação e recriação das formas sociais de que se reveste, é um processo eminentemente social. É indissociável das relações sociais que na era do capital têm como agentes fundamentais os capitalistas e trabalhadores assalariados, considerados não apenas individualmente, mas como representantes de

¹⁴De acordo com Marx, todo o processo de trabalho abstrato resulta da elaboração da mercadoria, que se apresenta tanto como uma parte da natureza transformada pelo trabalho, e, enquanto tal, possui uma determinada utilidade, certo valor-de-uso, como um valor (e, por isso, valor-de-troca), constituído como algo casual e puramente relativo, intrínseco à mercadoria, ou seja, uma cota de riqueza abstrata, genérica, produzida pelo capital.

classes antagônicas. Em outros termos, a lei geral da acumulação supõe a acumulação da riqueza, monopolizada por uma parte da sociedade – a classe capitalista – inseparável da acumulação da miséria e da pauperização daqueles que produzem a riqueza como uma riqueza alheia, como poder que os domina, enfim, como capital (Iamamoto e Carvalho, 1995, p. 65).

Na fase monopolista do capitalismo, já em meados do século XIX, os efeitos e as conseqüências da forma de exploração decorrente da relação capital/trabalho passa a ser reconhecida sob a alcunha de *questão social*, trazendo com isso diferentes possibilidades de interpretação.

A análise de conjuntura que Marx oferece n' O capital revela, luminosamente, que a questão social está elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho - a exploração. A exploração, todavia, apenas remete à determinação molecular da questão social; na sua integralidade, longe de qualquer uniausalidade, ela implica a intercorrência mediada de componentes históricos, políticos, culturais etc. Sem ferir a morte os dispositivos exploradores do regime do capital, toda luta contra as suas manifestações sócio-políticas e humanas (precisamente o que se designa por 'questão social' está condenada a enfrentar sintomas, conseqüências e efeitos). (...) A exploração não é um traço distintivo do regime do capital (sabe-se, de fato, que formas sociais assentadas na exploração precedem largamente a ordem burguesa); o que é distintivo desse regime é que a exploração se efetiva num marco de contradição e antagonismos que a tornam, pela primeira vez na história registrada, suprimível sem a supressão das condições nas quais se cria exponencialmente a riqueza social. Ou seja: a supressão da exploração do trabalho pelo capital, constituída a ordem burguesa e altamente desenvolvidas as forças produtiva, não implica – bem ao contrário! – redução da produção de riquezas (Netto, 2001b, p. 45- 46).

A expressão *questão social*, de acordo com Netto (2001b), foi inicialmente utilizada na Europa ocidental dos finais do século XVIII, para denominar o fenômeno do pauperismo, desenvolvido com o advento do capitalismo industrial na sua conformação concorrencial. Contudo, para o mencionado autor (2001a), a questão social da fase monopolista se diferencia em relação à da fase anterior tanto pela complexidade dos desafios que colocam a ordem instituída como também no surgimento de novos atores e conflitos e, conseqüentemente, de um novo status assumido pelo social no âmbito do sistema econômico e da organização política. Ou seja, consiste no surgimento de um novo tipo de regulação social que, não conhecendo precedentes na história, rege-se pelo estatuto do direito do cidadão e do dever do Estado. Nesse contexto, as políticas sociais a partir do final do século XIX passaram a se caracterizar pelos vínculos social e cívico.

Dessa forma, a questão social, conforme Iamamoto e Carvalho (1995, p. 78) passa a ser entendida como

(...) as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão (Iamamoto e Carvalho, 1995, p. 78).

Para Del Roio (2004, p. 38), “A contradição inerente à apropriação privada da riqueza socialmente produzida gerou a classe operária como ser potencialmente antagônico à ordem social e política do Império, configurado como uma rede de Estados nacionais”. Nessa perspectiva, comenta Mota (2000b):

(...) Entendo que a questão social não se reduz às manifestações das diversas “questões sociais”, cuja resolução esteja direcionada na efetividade das políticas sociais. Ao contrário, ela é a expressão objetiva da natureza da sociedade capitalista e objeto da definição de um projeto político, que a supere desde uma perspectiva emancipatória, ou que a perpetue enquanto processo de administração da desigualdade social (Mota, 2000b, p. 3).

Quando nos referimos à classe operária e/ou classe trabalhadora, entendemos que os efeitos práticos provocados pelo modo de produção capitalista envolvem tanto os trabalhadores que estão diretamente no mundo da produção, isto é, os inseridos no processo de produção material, como também aqueles que, não possuindo os meios de produção, estão ou não incorporados ao mercado de trabalho. Isso porque o conceito clássico de proletariado é apenas centrado nos operários fabris, o que exclui o conjunto dos trabalhadores ligados ao setor econômico improdutivo a exemplo os assistentes sociais.

Nesse cenário, o Estado passa a intervir diretamente nas relações entre capital e trabalho, estabelecendo uma regulamentação jurídica do mercado de trabalho através de legislação social trabalhista específica, bem como gerindo a organização e a prestação dos serviços sociais como um novo tipo de enfrentamento da questão social (Iamamoto e Carvalho, 1995).

(...) É através da política social do Estado burguês que o capitalismo monopolista procura administrar as expressões da “questão social” de forma a atender às demandas da ordem monopólitica conformando, pela adesão que recebe de categorias e setores cujas demandas incorporam sistemas de consenso variáveis, mas operantes. (...) a funcionalidade desta política social é inequívoca. Se expressa nos processos referentes à preservação e ao controle da força de trabalho – ocupada, mediante a regulamentação das relações capitalista/trabalhadores; lançada no exército industrial de reserva, através dos sistemas de seguro social (Netto, 2001a, p. 30-31).

Analisar as políticas sociais sob o ponto de vista da perspectiva da totalidade implica, de acordo com Pastorini (1997), apreender o conjunto dos momentos de produção e de distribuição como elementos constitutivos de uma totalidade. Implica também levar em consideração os indissociáveis entrelaçamentos existentes entre economia e política. Dessa forma, só poderemos capturar a complexidade de um fenômeno social se apreendermos os seus vínculos com a economia e a política.

Contudo, de acordo com os estudos de Behring (1998 e 2000), é importante termos o cuidado para não incorrer na leitura “politicista” e “simplista” que apresenta as políticas sociais exclusivamente como conquistas dos trabalhadores, nem na interpretação “economicista” e “reducionista” que as vêem apenas como instrumentos a serviço do capital. Convém encarar as políticas sociais como uma unidade contraditória que expressa uma coalizão instável entre acumulação e equidade. Esse equívoco acontece porque as políticas sociais, conforme Pastorini (1997), são depositárias de uma *dualidade contraditória*, as quais mostram aos beneficiários uma imagem reparadora, “redistributiva” e, paralelamente, exercem para as classes dominantes um papel de diminuição dos custos de reprodução e manutenção da força de trabalho, além de legitimarem a ordem estabelecida e de inibirem ocasionais crises sociais. É, pois, evidente as funções econômicas, políticas e sociais dessas políticas sociais.

Assim, considerando que as políticas sociais, dada a sua complexidade e contraditoriedade, podem se apresentar como “concessões” do Estado ou como “conquistas” dos trabalhadores no contexto da sociedade capitalista, julgamos necessário uma breve retomada das perspectivas teóricas que as explicam: tradicional e marxista. Para isso, recorreremos a Pastorini (1997) e a Behring (1998), procurando fazer uma ponte com outros autores. Posteriormente, retornaremos à análise das políticas sociais no contexto da sociedade capitalista.

Conforme Pastorini (1997, p. 80-81, 97), as políticas sociais podem ser compreendidas através das perspectivas *tradicional* e *marxista*, caracterizadas como antagônicas. Para a primeira, elas se apresentam como mecanismos de redistribuição da renda social, regulamentados pelo Estado com o objetivo de diminuir as desigualdades sociais. Para a segunda, elas se apresentam como espaços decorrentes das lutas sociais (e de classe) e como um todo social, constituído pelas esferas política e econômica. Nesse sentido, as políticas sociais não podem ser pensadas como produto de uma relação unilinear, onde o movimento parte do Estado para a sociedade civil (concessão), ou vice-versa, da sociedade civil para o

Estado (conquista), mas, pelo contrário, que essa relação deve ser vista como um processo dialético, contraditório e de luta entre diferentes setores sociais.

Na perspectiva tradicional, as políticas sociais são vistas como atividades que têm como função principal a “correção” dos efeitos negativos produzidos pela acumulação capitalista. Ou seja, são apreendidas como um conjunto de ações estatais que objetivam diminuir as desigualdades sociais. Trata-se, portanto, de um conjunto sistemático de ações do Estado que têm a finalidade redistributiva (Idem).

Esse caráter redistributivo conferido às políticas sociais é falso, já que as mesmas não são financiadas pelo imposto progressivo sobre o lucro, conforme podemos analisar no esclarecimento que Mandel (1978 apud Behring, 1998, p. 167) confere à questão:

É um facto que as experiências mais interessantes de Segurança Social, como a que foi realizada na França após 1944, ou, sobretudo o Serviço Nacional de Saúde na Grã-Bretanha, após 1945, foram financiadas muito mais por uma taxação dos próprios trabalhadores [...] do que pela taxação da burguesia. É por isso que em regime capitalista nunca se assistiu a uma verdadeira e radical redistribuição do rendimento nacional imposto, um dos grandes ‘mitos’ do reformismo (Mandel, 1978 apud Behring, 1998, p. 167).

Essa perspectiva tradicional, segundo Faleiros (1983), tem como fundamento teórico a visão liberal, que aponta o mercado como o eixo de equilíbrio entre todos os indivíduos, pelas vias da livre concorrência e da livre escolha, legitimadas através do discurso da igualdade de oportunidades, da eliminação das discriminações, da proteção aos fracos e da criação de novos direitos sociais. Segundo Abreu (1999),

Historicamente, o Estado mais identificado com o capitalismo foi o Estado liberal, tal como existiu no século XIX. Tal Estado é entendido como um poder separado da sociedade e da economia, que tem por fundamento a defesa dos direitos privados, inclusive contra a intervenção do próprio Estado. Sob a proteção deste Estado, todos os indivíduos membros da nação encontram-se liberados para usufruir e dispor privativamente de suas capacidades pessoais e de seus bens, inclusive para negociá-los no mercado (Abreu, 1999, p. 35-6).

Porém, essa visão liberal maquia o mercado, uma vez que se trata de um mecanismo que mantém a desigualdade de condições e se utiliza do Estado para corrigir esse mecanismo com medidas sociais fora do mercado, ou seja, através das políticas sociais de caráter compensatório, paliativo e corretivo das desigualdades sócio-econômicas e políticas, produzidas pelo próprio mercado e que representam as seqüelas do modo de produção capitalista:

A diversidade de intervenção do Estado capitalista pode também ser visualizada pelos distintos domínios de política social: saúde, educação, habitação, serviços sociais, informações, defesa do consumidor. Esses domínios de intervenção são denominados sociais pro questões históricas e ideológicas. O fato de se apresentar como social, uma medida de política governamental, faz com que pareça boa á população. Assim quando o governo fala de prioridades sociais, de prioridades humanas, aparece como defensor das camadas pobres, ao mesmo tempo em que oculta e escamoteia a vinculação dessas medidas à estrutura econômica e à acumulação de capital (Faleiros, 1983, p. 57).

Na perspectiva marxista, conforme Pastorini (1997, p. 87), as políticas sociais são compreendidas como fruto da luta de classes que se trava entre o trabalhador e a burguesia. Ou seja, inserem-se definitivamente no núcleo das disputas das classes antagônicas por meio da relação orgânica das suas funções econômicas e políticas. Essa compreensão exige o rompimento com as visões focalistas¹⁵, pois as políticas sociais, segundo Faleiros (1986), são um conjunto de resultados que envolvem mediações complexas - sócio-econômicas, políticas, culturais, atores, forças sociais e classes sociais que se movimentam e disputam hegemonia nas esferas estatal, pública e privada.

(...) como todos os âmbitos da vida social, também a esfera das políticas sociais é determinada pela luta de classes. Através de suas lutas, os trabalhadores postulam direitos sociais que, uma vez materializados, são uma sua indiscutível conquista; isso não anula a possibilidade de que, em determinadas conjunturas, a depender da correlação de forças, a burguesia use as políticas sociais para desmobilizar a classe trabalhadora, para tentar cooptá-la, etc (Coutinho, 1997, p. 157).

Nesse sentido, as políticas sociais são mecanismos de articulação que visam ao consenso social, à aceitação, à legitimação da ordem, à mobilização/desmobilização da população, à manutenção das relações sociais, à redução de conflitos etc., bem como aos fenômenos econômicos, procurando a redução dos custos de manutenção e reprodução da força de trabalho, favorecendo a acumulação e valorização do capital (Pastorini, 1997, p. 87).

As políticas sociais, na realidade, são resultados da luta de classes (trabalhadores e capitalistas) e não de concessões do Estado, motivadas por sua preocupação com a desigualdade social. Por conseguinte, as mesmas têm seu foco nas seqüelas da questão social.

As políticas sociais do Estado não são instrumentos de realização de um bem-estar abstrato, não são medidas boas em si mesmas, como soem apresentá-las os representantes das classes dominantes e os tecnocratas

¹⁵Segundo Vasconcelos (2000, p. 135), as políticas sociais focalistas rompem com a universalização dos direitos sociais, através da discriminação positiva, objetivam atingir, em separado, os segmentos mais pobres e/ou miseráveis. Complementa Netto (2001a, p. 28): “a ‘questão social’ é atacada nas suas refrações, nas suas seqüelas apreendidas como problemáticas cuja natureza totalizante, se assumida conseqüentemente, impediria a intervenção”.

estatais. Não são, também, medidas más em si mesmas, como alguns apologetas de esquerda soem dizer, afirmando que as políticas sociais são instrumentos de manipulação, e de pura escamoteação da realidade da exploração da classe operária. [...] Trata-se, nos dois casos, de uma concepção instrumentalista e mecanicista que não tem em conta a realidade da exploração capitalista e da correlação de forças sociais. [...] As medidas de política social só podem ser entendidas no contexto da estrutura capitalista e no movimento histórico das transformações sociais dessas mesmas estruturas (Faleiros, 1983, p. 55).

De acordo com Netto (2001a), essa luta de classes começa a se intensificar porque, na transição do capitalismo concorrencial à idade do monopólio, surgiram três novos protagonistas sociais: a) o proletariado (constituído como classe para si); b) a burguesia e/ou Estado, este operando estrategicamente como agente social conservador; e c) as classes e camadas intermediárias. O proletariado coloca a ‘questão social’ no terreno do antagonismo entre o capital e o trabalho, concebendo-a como objeto de intervenção revolucionária. De acordo com Pastorini (1997), essa relação múltipla, porque envolve três sujeitos, é marcada por conflitos e tensões que não permitem pensar as políticas sociais como simples “concessões” das classes dominantes à classe dominada, mas sim como resultados dos conflitos e tensões gerados pelos atores envolvidos.

Nesse sentido, reforça Pastorini (1997),

Estudar as políticas sociais a partir de uma perspectiva da totalidade implica, por um lado, apreender conjuntamente os momentos de produção e de distribuição como elementos constitutivos de uma totalidade, “diferente no interior de uma unidade” (Marx, 1977, p. 217). Mas, por outro, implica, também, considerar os indissolúveis entrelaçamentos existentes entre economia e política. Desta forma, só poderemos capturar a complexidade de um fenômeno social se compreendermos os seus vínculos com a economia e a política; sem descuidar nem de uma nem de outra dimensão da totalidade social. [...] Partindo, assim, da perspectiva da totalidade, acredita-se que constitui um erro entender as políticas sociais como aquelas ações que tendem a diminuir as desigualdades sociais e a restabelecer o equilíbrio social por meio da redistribuição de recursos. Vemos, portanto, na concepção redistributivista, a recusa da instância produtiva e do vínculo basilar existentes entre os elementos políticos e econômicos (Pastorini, 1997, p. 8).

Ratificamos que as políticas sociais capitalistas não são exclusivamente os resultados de um processo de atenção à pobreza ou à desigualdade social, adotadas e formuladas pelo Estado para serem aplicadas à sociedade. Inversamente, apresentam-se como resultado das contradições e complexidades históricas das sociedades capitalistas, transformando-se num importante espaço de luta de classes. Trata-se da defesa de condições dignas de existência,

face às intensas investidas da classe dominante no corte de recursos públicos para a reprodução da força de trabalho.

A forma de o Estado tratar as seqüelas da questão social via gestão das políticas sociais no contexto do capitalismo concorrencial se diferencia no capitalismo monopolista. Enquanto no primeiro o Estado se caracteriza como exclusivamente coercitivo, no sentido de fragmentar a organização e a mobilização da força de trabalho que engatinha para a busca da conquista dos seus direitos sociais, no segundo, o Estado se volta a responder institucionalmente a questão social por meio da implementação das políticas sociais. Para Iamamoto e Carvalho (1995), essa nova realidade se justifica principalmente pelo caráter político que a questão social passa a adquirir, tendo em vista o processo de formação e desenvolvimento da classe trabalhadora e seu ingresso no cenário político, exigindo sua legitimação como classe por parte do Estado e do Capital.

A respeito desse avanço por parte do Estado no modo de tratar as seqüelas da questão social no período do capitalismo monopolista, Netto (2001a) analisa que

É somente nestas condições que as seqüelas da questão social tornam-se [...] objeto de uma intervenção contínua e sistemática por parte do Estado. É só a partir da concretização das possibilidades econômico-sociais e políticas segregadas na ordem monopólica que a questão social se põe como alvo de políticas sociais. [...] No capitalismo dos monopólios, tanto pelas características do novo ordenamento operário e pelas necessidades de legitimação política do movimento operário e pelas necessidades de legitimação política do Estado burguês, a questão social como que se internaliza na ordem econômico-político: não é apenas o acréscido excedente que chega ao exército industrial de reserva que deve ter a sua manutenção “socializada”; não é somente a preservação de um patamar aquisitivo mínimo para as categorias afastadas do mundo do consumo que se põe como imperiosa; não são apenas os mecanismos que devem ser criados para que se dê a distribuição, pelo conjunto da sociedade, dos ônus que asseguram os lucros monopolistas – é tudo isto que, caindo no âmbito das condições gerais para a produção capitalista monopolista, articula o enlace, já referido, das funções econômicas e políticas do Estado burguês capturado pelo capitalista monopolista, com a efetivação dessas funções se realizando ao mesmo tempo em que o Estado continua ocultando a sua essência de classe (Netto, 2001a, p. 29-30).

Esse novo enfoque do Estado na questão social através da implementação das políticas sociais se justifica pela instabilidade do modo de produção capitalista que se manifesta nas suas fases de expansão seguidas de fases de recessão. O que comprova que ele não é um sistema estável, mas sujeito a crises constantes¹⁶, que incidem direta ou

¹⁶Entre essas crises apontamos a que ocorreu em 24 de outubro de 1929, conhecida como “Quinta-feira Negra”, que representou o estopim para a Grande Depressão. Ocasionalmente pelo crack de Wall Street significou a

indiretamente em todos os níveis da sociedade: o econômico, o social e o político. Para alguns estudiosos, como Mandel (1982), essas crises, decorrem de fatores estruturais, isto é, da própria lógica do capital, de causalidades intrínsecas às contradições estruturais postas pelo desenvolvimento do capitalismo.

Contrariamente às crises pré-capitalistas [...] que são todas de penúria física de subprodução e valores de uso, as crises capitalista são crises de superprodução de valores de troca. Não é porque há muito poucos produtos que a vida econômica se desregula. É porque há a impossibilidade de venda de mercadorias a preços que garantam o lucro médio [...] assim, 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 os empregos caem (Mandel, 1990, p. 210).

Assim, por sua natureza contraditória, o capitalismo caracterizado por movimentos cíclicos de aceleração e de depressão utiliza as políticas sociais como estratégias anticíclicas.

Pois bem, cada período da história do capitalismo atravessou um ciclo longo de aceleração e desaceleração da acumulação de capital, entrecortado por pequenos ciclos. São as ondas longas com tonalidade de crescimento e as ondas longas com tonalidade depressiva. Com base na periodização mandeliana, é possível afirmar que as políticas sociais se multiplicam no final de um longo período depressivo, que se estende de 1914 a 1939, e se generalizam no início de um período de expansão, que teve como substrato a guerra e o fascismo, e segue até fins da década de 60 (Behring, 1998, p. 164).

Foi o que aconteceu na idade de ouro com o sucesso da estratégia keynesiana via Estado de Bem-Estar Social. Nesse período,

[...] em 1947, as bases do Estado de Bem-Estar Social¹⁷ na Europa do pós-guerra se construía efetivamente, não somente na Inglaterra, mas também em outros países. (...) O capitalismo avançado estava entrando numa longa

diminuição das exportações dos EUA a partir do fim da Primeira Guerra Mundial, já que durante a Primeira Guerra Mundial (1914-18) abasteciam a Europa, em particular a Inglaterra e a França, com armas, alimentos, manufaturas e capitais. Assim, a marcante concentração de capitais e a contínua queda do poder aquisitivo da população provocaram nos EUA problemas de superprodução e de subconsumo, atingindo todos os setores de sua economia. O alto grau de interdependência capitalista transformou a crise norte-americana em mundial. Isso resultou em falências, desemprego, polarização político-ideológica e a adoção de novas medidas econômicas, levaram o capitalismo para uma nova fase (neocapitalismo).

¹⁷O Estado de Bem-Estar Social é caracterizado por Pierson (apud Silva, 2004, p. 57-8) como um produto: 1) das necessidades geradas pelo desenvolvimento das sociedades industriais; 2) de uma bem sucedida mobilização política para alcançar a cidadania plena; 3) da mobilização política e social, corporificando o sucesso do projeto político social-democrático de gradual transformação do capitalismo; 4) de uma luta entre os poderes políticos da social-democracia e os poderes econômicos do capital; 5) uma mal concebida intromissão no bem-estar e nos imperativos de maximização da liberdade de uma sociedade de mercado, sendo, portanto, incompatível com a preservação da liberdade, da justiça e, em longo prazo, do próprio bem-estar social. Na ótica marxista, trata-se de 6) uma particular forma de Estado capitalista desenvolvido que, funcionando como instrumento de controle social e corporificando a natureza essencialmente contraditória do capitalismo desenvolvido, assegura as circunstâncias de longo prazo para a contínua acumulação de capital.

fase de auge sem precedentes - sua idade de ouro -, apresentando o crescimento mais rápido da história, durante as décadas de 50 e 60 (Anderson, 1998, p. 9).

Conhecido por Pierson (Apud Silva, 2004, p. 63) como Welfare State, essencialmente, o Estado de Bem-Estar Social keynesiano é identificado com a época do capitalismo organizado ou fordismo. “Este foi um período baseado na dominância econômica da produção em massa e do trabalho semiqualeficado, na organização centralizada do capital de larga escala e do trabalho e num intensificado papel do Estado intervencionista” (Pierson Apud Silva, 2004, p. 63).

A construção do Welfare State na Europa nórdica e nalguns países da Europa Ocidental, bem como o dinamismo da economia norte-americana (desde a Segunda Guerra, o carro-chefe do capitalismo mundial), pareciam um quase privilégio da periferia capitalista, às voltas com os seus problemas de “subdesenvolvimento”. Apenas os marxistas insistiram em assinalar que as melhorias no conjunto das condições de vida das massas trabalhadoras não alteravam a essência exploradora do capitalismo, continuando a revelar-se através de intensos processos de pauperização relativa – apenas os marxistas e uns poucos críticos sociais, como Michael Harrington, que tinha a coragem de investigar “pobreza, o outro lado da América” (Netto, 2001b, p. 47).

Assim, o pacto fordista-keynesiano desenvolveu-se disseminando os fundamentos à regulamentação de políticas sociais, caracterizadas como redistributivista, no seio dos países centrais, o que se constituiu o principal sustentáculo do ciclo de ouro iniciado no pós-45. Por sua marcante presença na implementação de medidas de reprodução da força de trabalho, o Estado tem função estratégica na mediação entre produção e reprodução sociais, cujo objetivo é a sua legitimação política por meio da conquista e da hegemonia. A respeito do caráter redistributivista das políticas sociais, afirma Behring (1998, p. 21) que “o redistributivismo vem à tona com a aposta na política social como via de solução da desigualdade, desconsiderando a natureza da produção capitalismo, com sua unidade indissolúvel entre produção e reprodução sociais”.

Relembramos que esse processo de ampliação das políticas sociais no final de um longo período depressivo foi fruto de pressão da classe trabalhadora “em torno da insegurança da existência que peculiariza a condição operária (desemprego, invalidez, doença, velhice). Superando o recurso à caridade e à beneficência privada ou pública, o movimento operário impõe o princípio dos seguros sociais, criando caixas voluntárias e, posteriormente, obrigatórias para cobrir perdas” (Behring, 1998, p. 167).

As lutas sindicais por melhores salários e condições de trabalho e as lutas populares por melhores condições de vida provocaram o confronto entre proletariado, burguesia e Estado em torno de problemas que se referem à sobrevivência dos indivíduos na sociedade. Essas lutas desenvolveram a consciência das necessidades da produção e dos indivíduos em determinadas conjunturas. Conforme Netto (2001a),

(...) o capitalismo monopolista, pelas suas dinâmicas e contradições, cria condições tais que o Estado por ele capturado, ao buscar legitimidade política através do jogo democrático, é permeável a demandas das classes subalternas, que podem fazer incidir nele seus interesses e suas reivindicações imediatas. E que este processo é todo ele tensionado, não só pelas exigências da ordem monopólica, mas pelos conflitos que esta faz dimanar em toda a escala societária. [...] É somente nestas condições que as seqüelas da questão social tornam-se objeto de uma intervenção contínua e sistemática por parte do Estado. É só a partir da concretização das possibilidades econômico-sociais e políticas segregadas na ordem monopólica que a questão social se põe como alvo de políticas sociais (Netto, 2001a, p. 29).

A citação acima evidencia que o Estado, na intenção de mistificar a desigualdade social inerente ao processo de acumulação do capital, por meio do tratamento da questão social, reconheceu a funcionalidade da política social na concretização dos seus objetivos político-econômicos. Esse fato propiciou o desenvolvimento oficial dos sistemas de seguro social, no ano de 1929¹⁸.

(...) O crescimento dos seguros sociais tem múltiplas causas, e sua evolução enquanto estratégia anticíclica ocorre, sobretudo a partir de 1929. Inicialmente, houve pressão do movimento operário (desemprego, invalidez, doença, velhice). Superando o recurso à caridade e à beneficência privada ou pública, o movimento operário impõe o princípio dos seguros sociais, criando caixas voluntárias e, posteriormente, obrigatórias para cobrir perdas. Este processo levou ao princípio da segurança social, a partir do qual os assalariados deveriam ter cobertura contra toda perda de salário corrente (Mandel, 1978 apud Behring, 1998, p. 167).

Os seguros sociais, para Boschetti (2003), significam a garantia compulsória de prestações de substituição de renda em momentos de riscos derivados da perda do trabalho

¹⁸Conforme Silva (1997, p. 29), entre 1883 e 1945, principal período de desenvolvimento do capitalismo e das grandes crises sociais vividas mundialmente, a proteção social se origina e se expande na maioria dos países do mundo. De forma diluída e pontual, vão surgindo os primeiros elementos, as primeiras iniciativas, que mais tarde vão dar forma a um sistema mínimo de proteção ao trabalhador e seus dependentes. Os primeiros passos foram dados na Alemanha, quando o Parlamento aprovou em 1883 a Lei do Seguro Doenças e, em seguida, a Lei do Seguro Acidente (1884) e a Lei do Seguro de Invalidez e Velhice (1889). Essas leis foram, formalmente, de iniciativa do chanceler Otto Von Bismarck, mas na verdade elas são frutos das pressões políticas e sociais exercidas pelos trabalhadores daquele país sobre o governo do Império Alemão, através de suas organizações e, principalmente, das ações impulsionadas pelo Partido Democrata Social de orientação socialista, naquele momento agindo na clandestinidade.

assalariado pelo Estado. Foram implementados lentamente pela Alemanha na Era Bismarckiana¹⁹. Surgiram sob a ótica privada e destinados a reduzidas categorias profissionais, espalhando-se no final do século XIX de tal modo que, em 1938, abrangiam 30 países da Europa, Ásia, Américas e Australásia²⁰. Na particularidade brasileira, embora alguns autores considerem "(...) a sua reforma à inglesa, eliminando os fundamentos bismarckianos de um sistema montado nos anos 30 com as características segmentares do alemão" (Vianna, 1998, p. 130), nos parece que os elementos do seguro não foram eliminados.

A política de Seguridade Social, por exemplo, segundo Granemann (2003), espaço no qual se inscrevem as políticas sociais de saúde, de assistência social e de previdência social, é uma construção que somente foi possível pela luta de pelo menos dois séculos da classe trabalhadora. Em todos os países a Previdência Social foi uma conquista dos trabalhadores por melhores condições de vida e de trabalho. Antes disso, as pessoas “resolviam” a falta de proteção social no espaço privado das relações familiares e das relações de vizinhanças. Porém, com a organização dos movimentos sociais e a construção da consciência política, os trabalhadores passaram a exigir do Estado uma resposta pública às suas reivindicações.

O fato de o Estado reconhecer as políticas sociais como uma forma de manter a reprodução do capital pode ser explicada por Mota (1996, p. 191) quando caracterizou os sistemas de seguridade:

A seguridade social está relacionada, historicamente, com a emergência da questão social. Isto é, com o surgimento da pobreza como problema social e com a necessidade de algum tipo de proteção social para minorar a situação de miséria e pobreza que surge com a formação do proletariado urbano-industrial. Tem sua origem na Europa do século XIX, quando da ocorrência das grandes transformações sociais políticas e econômicas em função da

¹⁹Bismarck instituiu o seguro-acidente, porém, é nos marcos do chamado ciclo de ouro do capitalismo avançado, calcado na teoria intervencionista de Keynes e nas propostas formuladas por William Beveridge, deputado liberal inglês, em 1942, que o sistema de segurança social passa a se estruturar como serviço público e ganha status de direito social. Na área da Previdência Social, destacamos o Plano de William Beveridge, iniciando uma nova era de proteção social pelo Estado. O plano afirmou o *Welfare State* da Grã-Bretanha, dentro da perspectiva de seguridade social. Foi importante e significativo mundialmente. A seguridade social de Beveridge baseava-se na tese de que todo cidadão deveria ter um mínimo necessário de subsistência e bem-estar, sem considerar os motivos que o levaram à situação de necessidade, e independente de contribuição. A política de seguridade social deveria ser abrangente; além dos benefícios pecuniários e da prestação de serviço de saúde, proporcionaria higiene, educação, habitação, emprego, redistribuição de renda, entre outros. Beveridge elaborou sua proposta de Seguridade Social sob os princípios da universalidade, unificação dos sistemas e uniformidade das prestações. Esse sistema de seguridade se consolida como um padrão de proteção social no pós-guerra, tornando-se hegemônico nos anos de 1950 e 1960, considerados anos dourados do capitalismo, marcados por altas taxas de crescimento econômico e prosperidade em âmbito mundial. A partir dos anos 70, a crise no sistema capitalista põe em questão essa proposta de Seguridade.

²⁰Australásia (“sul da Ásia”), que compreende a Austrália e ilhas próximas como a Nova Zelândia e a Tasmânia. Disponível em: < <http://www.brasilecola.com/geografia/oceania.php>>. Acesso em: 12 nov. 2005.

Revolução Industrial. Neste sentido, os sistemas de seguridade estão diretamente relacionados com a dinâmica da acumulação capitalista, nela incluídos o processo de assalariamento, as necessidades de manutenção e reprodução do trabalhador e a reprodução ampliada do próprio capital (Mota, 1996, p. 191).

A Previdência, um dos mais importantes seguros sociais, surgiu como uma resposta do Estado às necessidades sociais decorrentes das desigualdades entre os capitalistas e os trabalhadores trazidas pela expansão do capitalismo industrial (Faleiros, 1983, p. 120). Dessa forma, a Previdência Social nasceu e se desenvolveu no mundo como fruto da expansão do capitalismo industrial alemão e do processo de lutas operárias que ocorreram naquele país sob o comando do partido Social Democrata, nos séculos XVIII e XIX²¹; também foi impulsionada pelas seqüelas da primeira e da segunda guerra mundial e da crise do capitalismo em 1929. Segundo Netto (2001a)

(...) não há dúvidas de que as políticas sociais decorrem fundamentalmente da capacidade de mobilização e organização da classe operária e do conjunto dos trabalhadores, a que o Estado, por vezes, responde com antecipações estratégicas. [...]. De fato, elas são resultantes extremamente complexas de um complicado jogo em que protagonistas e demandas estão atravessados por contradições, confrontos e conflitos [...] (Netto, 2001a, p. 33).

No Brasil a origem da Previdência Social remonta aos anos 20, com o surgimento da Lei Eloy Chaves, em 1923, em uma conjuntura de crise política em que o liberalismo das elites brasileiras estava fortemente ameaçado. Para essa crise vão concorrer questões externas mais amplas, como o final da Primeira Guerra Mundial, a vitória da Revolução Russa e a assinatura do Tratado de Versalhes²², que invocavam a necessidade de um corpo de medidas sociais no enfrentamento da questão social e o descortinamento de um novo projeto societário, destacando a centralidade e o protagonismo do proletariado.

A Lei Eloy Chaves instituiu a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), que eram organizadas por empresa e/ou categoria profissional. Seu sistema básico era o de capitalização coletiva, financiada de forma tripartite pelos trabalhadores, empregadores e Estado. As primeiras CAPs foram criadas para aquelas categorias que tinham um papel expressivo na atividade exportadora, como é o caso dos ferroviários. Elas eram responsáveis

²¹A expansão do capitalismo industrial durante o final do século XVIII e início do século XIX, caracterizado pelo liberalismo econômico, trouxe profundos desequilíbrios sociais, expressos, sobretudo, na grande contradição entre o nível de pobreza dos trabalhadores, concentrados nos centros urbanos, e o aumento da produção e concentração da riqueza.

²²Tratado de Versalhes - Tratado assinado, no armistício de paz, entre a Alemanha e as potências aliadas e associadas, em 28 de junho de 1919. Dentre as suas cláusulas firma-se a necessidade de medidas de proteção social.

pelos seguros sociais e abrangiam a área da saúde, assistência e previdência social, assegurando direitos àqueles que estavam inseridos nesse mercado de trabalho, prestando serviços de assistência médico-curativa, fornecendo medicamentos, aposentadoria por tempo de serviço, velhice e invalidez, pensões para os dependentes dos empregados e auxílio-funeral. Essas Caixas tinham com fonte de receitas o Estado, os trabalhadores e as empresas do ramo. As arrecadações objetivavam ao pagamento das aposentadorias, pensões dos dependentes dos trabalhadores e redução do valor dos medicamentos. Nesse sentido, os Seguros Sociais atendiam apenas aos trabalhadores inseridos no setor produtivo, enquanto os excluídos do sistema seriam atendidos pelos programas assistenciais.

Em 1926, as CAPs se estenderam para os portuários e marítimos, com a Lei nº. 5.109 de 20.12.1926. Eram estruturadas como organizações privadas, supervisionadas pelo governo e financiadas pelos trabalhadores, patronato e pela contribuição dos usuários da rede ferroviária, via impostos. Posteriormente alcançaram outras categorias ligadas à infraestrutura de serviços públicos, refletindo as características do desenvolvimento capitalista do período, centrado em uma economia agro-exportadora em que esses serviços eram essenciais.

Quanto à análise da origem das políticas sociais na particularidade brasileira, estudiosos têm afirmado que o “Estado de Bem-Estar Social”, em comparação a outros países, não se concretizou, afirmando alguns que, no Brasil, historicamente, o que predominou, foi um “Estado de Mal-Estar Social”, sendo um importante instrumento dos interesses conservadores e elitistas da sociedade. Isso porque as políticas de bem-estar social deram-se, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial e referem-se ao “financiamento público das despesas sociais consagradas ao ensino, aos serviços de saúde, às pensões, à indenização de desemprego” (Brunhoff, 1991, p. 55). Isso foi possível graças à existência de um compromisso de classes que liga o Estado, o patronato e os sindicatos a conjunto de concessões múltiplas.

(...) mesmo durante a vigência do padrão intervencionista do Estado brasileiro, não chegamos a construir um Estado de Bem-Estar Social, pautado pela cidadania. O mais grave é que, mesmo com a redemocratização da sociedade, a possibilidade de constituição de um Estado de Bem-Estar Social, orientado pela cidadania, é colocada na contramão da história, com o estabelecimento da hegemonia do projeto neoliberal. Chega-se, portanto, na atualidade, com um Sistema de Proteção Social marcado pelos traços da reforma dos programas sociais, sob a orientação Interamericana de Desenvolvimento, expresso pela descentralização, privatização e focalização dos programas sociais (Silva e Silva, Yasbek e Giovanni, 2004, p. 18).

As políticas sociais no Brasil²³ emergem na República Velha, especialmente nos anos 20, e apenas no período Getulista se desenvolvem e ganham reconhecimento. Até a promulgação da Carta Magna de 1988 o Brasil não era detentor nem mesmo da base jurídico-política capaz de oferecer às políticas sociais vigentes uma formatação condizente com os padrões do Estado de Bem-Estar Social desenvolvido nos países centrais.

(...) O crescimento dos seguros sociais tem múltiplas causas, e sua evolução enquanto estratégia anticíclica ocorre sobretudo a partir de 1929. Inicialmente, houve pressão do movimento operário (desemprego, invalidez, doença, velhice). Superando o recurso à caridade e à beneficência privada ou pública, o movimento operário impõe o princípio dos seguros sociais, criando caixas voluntárias e, posteriormente, obrigatórias para cobrir perdas. Este processo levou ao princípio da segurança social, a partir do qual os assalariados deveriam ter cobertura contra toda perda de salário corrente (Mandel, 1978 apud Behring, 1998, p. 167).

Do ponto de vista político, os anos 1920 trouxeram grande insatisfação à classe média²⁴. A não participação desse setor no aparelho governamental e a crise econômica que se acentuava explicam essa insatisfação. Os setores organizados pressionaram os patrões e o Estado. O movimento sindical se expandiu; os artistas plásticos, os escritores, os músicos e os intelectuais da época organizaram manifestações de contestação ao modelo econômico e político vigente, sob comando e controle das oligarquias agrárias. eclodiu o Movimento dos Tenentes como a forma mais radical de contestação ao poder oligárquico dos setores médios e do exército. Tudo isso aliado à não aceitação, por parte da oligarquia cafeeira de Minas Gerais e da Paraíba, do candidato a presidente Júlio Prestes, indicado pelos fazendeiros do café de São Paulo, provocou o rompimento da política do café-com-leite, adotada pelas oligarquias agrárias, que até então comandavam a política e a economia brasileira.

Esse período marcou ainda o início da industrialização do País e, conseqüentemente, o momento em que a produção da vida social assentou-se mais no trabalho assalariado. Tudo

²³ Segundo Ianni (1992), em sua condição de país periférico, o Brasil é marcado pelo atraso, só conseguindo se inserir no processo de acumulação capitalista com a Declaração da Independência, que proclamava o fim dos regimes escravista e monárquico e com a proclamação da República e do trabalho livre, no final do século XIX. Paralelamente, em 1888-89 os países centrais viviam a passagem do capitalismo competitivo (concorrencial) para o capitalismo monopolista.

²⁴ Não pretendemos entrar na discussão sobre o conceito de classe média, assim o uso do termo se justifica no próprio Marx e Engels que identificaram diferentes facções e classes médias entre os proletariados, vejamos isso no trecho do livro Manifesto do Partido Comunista (1848, p. 8): “As camadas inferiores da *classe média* de outrora, os pequenos industriais, pequenos comerciantes e pessoas que possuem rendas, artesãos e camponeses, caem nas fileiras do proletariado: uns porque seus pequenos capitais, não lhes permitindo empregar os processos da grande indústria, sucumbem na concorrência com os grandes capitalistas; outros porque sua habilidade profissional é depreciada pelos novos métodos de produção. Assim, o proletariado é recrutado em todas as classes da população”.

fruto de uma mudança no sistema de produção, antes basicamente agro-exportador, mais industrial e voltado para o mercado interno.

O novo cenário cria um trabalhador mais desprotegido e mais exposto aos riscos e acidentes, entretanto, cada vez mais crítico e consciente de seus direitos, o que torna a questão da proteção social emergente e efervescente no debate nacional. A previdência tornou-se o grande centro das reivindicações dos trabalhadores, de forma que, em 1929, todos os candidatos à Previdência da República incluíram o tema em seus programas de Governo.

Nesse momento, segundo Iamamoto & Carvalho (1995, p. 296), se registrava também o início de uma prática de concessões a setores específicos do proletariado mais diretamente ligados ao Estado e à infra-estrutura da agro-exportação. O seguro social foi uma das promessas feitas aos pequenos assalariados urbanos pelo candidato Arthur Bernardes, vitorioso nas eleições presidenciais de 1922, numa campanha que tinha como alvo o apoio dos setores trabalhistas. Baseava-se em uma prática fundamentalmente privada, na qual o Estado era apenas um dos contribuintes do sistema, cabendo ao trabalhador, em parte, garantir o seu salário nos casos de riscos sociais: acidentes, morte, invalidez e outros.

As origens e as particularidades da “questão social” no Brasil estão intimamente relacionadas com o surgimento do capitalismo, que se apresentou como a possibilidade de liberdade, igualdade e fraternidade, escondendo, por trás da ideologia dominante, que essa nova realidade levaria o trabalhador à condição de mercadoria, porquanto o mesmo estaria obrigado a vender a única mercadoria de que dispunha: sua força de trabalho. E assim iniciou-se a relação de exploração entre capital e trabalho.

Conforme a ordenação histórica das políticas sociais brasileiras, concebida por Vieira (1997), a política social percorre três momentos políticos diferenciados no século XX: 1) período de controle da política, 2) período de política do controle e 3) período social sem direitos sociais. O primeiro corresponde à ditadura de Getúlio Vargas e ao populismo nacionalista, com influência para além de sua morte, em 1954. O segundo momento denominado “período de política do controle” vai da época da instalação da ditadura militar, em 1964, até a conclusão dos trabalhos da Constituinte de 1988. O terceiro período, marcado pela adoção de “políticas sociais sem direitos sociais”, corresponde ao período pós-constituinte, no qual a possibilidade de implementação do Estado voltado às responsabilidades sociais esbarrou-se na ofensiva neoliberal.

De acordo com Vieira (1997, p. 68), a política social brasileira nos dois períodos iniciais²⁵ compõe-se e recompõe-se, conservando em sua execução o caráter fragmentário, setorial e emergencial, sempre sustentada pela necessidade de dar legitimidade aos governos que buscam bases sociais para manter-se e aceitam seletivamente as reivindicações e até pressões da sociedade. O primeiro período é caracterizado pelo crescimento urbano e industrial direcionado para a industrialização e pela forte conexão do mercado interno que ao mesmo tempo mantinha a exportação de produtos agrícolas, sem romper com o ciclo de dependência em relação aos países centrais. Aqui, a regulação estatal foi executada através da criação de infra-estruturas para o desenvolvimento industrial e regulação do mercado de trabalho, através de uma legislação própria, implantando os direitos trabalhistas, entre eles, o salário mínimo.

A primeira etapa da Era Vargas foi marcada pela intensa produção legislativa, com muitas inovações no campo das relações de trabalho e das políticas sociais, sobretudo na Previdência Social. Em 1930 foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que tinha como uma de suas principais atribuições orientar e supervisionar a Previdência Social. Esse novo Ministério serviu como impulso para a criação dos IAPs (Institutos de Aposentadorias e Pensões), que se espalharam por todo o País entre 1933 e 1938, ao mesmo tempo em que as legislações sindical e trabalhista sofreram profundas alterações. Os IAPs possuíam planos diferenciados de benefícios e serviços, sendo os mais comuns às aposentadorias, as pensões, o auxílio-funeral e o auxílio-doença.

Os IAPs, diferentemente das Caixas, não se vinculavam às empresas e sim às categorias profissionais mais expressivas no mercado de trabalho, para as quais sempre havia um sindicato: marítimos, bancários, industriários, servidores do Estado e comerciários. Com eles, a assistência particular das empresas esvazia-se em favor da oferta de serviços previdenciários públicos, cujo financiamento contava com recursos da União, embora a criação dos mesmos não tivesse eliminado a prestação de serviços próprios das empresas (Teixeira, 1991 apud Boschetti, 2003, p. 10). Em 1932 o governo decretou a obrigatoriedade da Carteira de Trabalho para os trabalhadores urbanos, e em 1933 criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Trabalhadores Marítimos, através do Decreto nº. 22.872 (de 29.06), considerada a primeira instituição brasileira de previdência de abrangência nacional.

²⁵Nesta seção nos deteremos apenas no primeiro momento histórico das políticas sociais brasileiras, pois os demais serão detalhados nas sessões 2 e 3.

Em 1934 o sistema previdenciário adquiriu *status* constitucional com a Constituição Federal vigente na época, estabelecendo a forma tripartite de contribuição já adotada pelos institutos existentes. Nesse período os comerciários e bancários tinham seus próprios IAPs. A Constituição de 1934 traz um capítulo sobre direitos sociais, contendo grandes novidades, entre elas a criação do salário mínimo, regulamentado em 1940, e o retorno da pluralidade sindical. Ainda nesse ano o Decreto-Lei nº. 3.724, sobre acidente de trabalho, é substituído pelo Decreto nº. 24.637, que passou a abranger os trabalhadores da indústria, comércio, agricultura, pecuária e os de natureza doméstica. Em 1937 o governo reagiu à pressão dos trabalhadores com um golpe político, instalando o chamado *Estado Novo*, que vigorou até 1945. Esse *Estado Novo* se traduziu na eliminação do que existe de democracia representativa no País. Os sindicatos únicos foram restabelecidos, as greves proibidas, os partidos políticos abolidos, o Congresso Nacional fechado e toda e qualquer oposição ao Governo reprimida.

Em paralelo, em 1938 foram instalados três Institutos de Aposentadorias e Pensões: o dos industriários (criado em 1936), o dos empregados em transporte de cargas e estivas e o dos servidores do Estado. Através das 99 CAPs e dos 5 IAPs, mais de 3 milhões de assalariados urbanos e seus dependentes diretos estavam sob cobertura de diversas instituições previdenciárias, constituindo uma ampla e diversificada estrutura administrativa, profundamente marcada por sua vinculação ao Ministério do Trabalho e à burocracia oriunda do sindicalismo corporativista (Iamamoto & Carvalho, 1995, p. 298).

Apoiadas em Cabral (2000, p.121), apontamos que o projeto previdenciário foi articulado com um conjunto de medidas sociais e trabalhistas que integram uma estratégia maior de política estatal da proposta nacional desenvolvimentista de Vargas. Do ponto de vista estrutural, estava em construção um novo patamar da acumulação capitalista no país com base no processo de substituição das importações, via instalação de um parque industrial e ação ativa do Estado na economia e no setor social, redefinindo novas relações entre o projeto previdenciário e a sociedade.

Com a expansão industrial e o aumento do trabalho assalariado, a Previdência Social sofreu sua primeira crise, em virtude do aumento do número dos segurados e da inadimplência do Governo para com o sistema, que atingiu cifras significativas.

Com base em Araújo (1991, p. 14-15), verificamos que já em 1945 a dívida do Estado com os IAPs equivalia a 85% das despesas totais do conjunto do sistema, pois além das cotas das taxas de previdência ficarem retidas pela União, as reservas do Sistema eram repassadas ao Estado através de investimentos em títulos da dívida pública ou ações de

empresas estatais. Esses recursos foram utilizados para o projeto econômico do Governo de desenvolvimento industrial, a exemplo da indústria de celulose, siderurgia, de álcalis e energia elétrica.

Em 1945 Getúlio tenta unificar as CAPs e os IAPs, quando assinou o Decreto-Lei nº. 7.526, em 07.05, criando a Lei Orgânica dos Serviços Sociais no Brasil, cujo objetivo era juntar os IAPs e o Instituto de Serviços Sociais do Brasil - ISSB, com o intuito de promover serviços de previdência, assistência médico-hospitalar e condições de melhorias nas áreas de alimentação, vestuário e educação.

Em meados da década de 40 finda-se o *Estado Novo* e o primeiro mandato de Getúlio Vargas, com sua deportação em 29 de outubro de 1945. Diante desse quadro, volta o pluripartidarismo, eleições diretas e, conseqüentemente, há uma grande retomada do movimento organizado dos trabalhadores, oprimidos pelo autoritarismo de Vargas.

Contudo, a legislação social e o decreto do salário mínimo não foram suficientes para impedir a deterioração das condições de vida dos trabalhadores. As bases legais também não significaram a verdadeira efetivação dos direitos, que eram desrespeitados ou usados como instrumentos para reforçar o mando patronal. Conforme Paoli (apud Telles, 1987, p. 87), os direitos se transformaram em regras legais no processo de trabalho, mas deslegitimaram a reivindicação e legalizaram a repressão. Quanto aos que tinham uma condição de existência percebida como impermeável à regulação legal, incapazes, portanto, de pertencimento cívico, esses eram os “outros”, os que estavam fora, não eram trabalhadores; por mais que exercessem regularmente uma atividade produtiva, não faziam parte do povo e não mereciam a proteção do Estado: desempregados, subempregados, trabalhadores domésticos, autônomos. A estes era destinada uma condição criminalizada que os confundia com marginais, criminosos e subversivos.

De acordo com Faleiros (2000, p. 45), o objetivo de Vargas se resumia em “controlar as greves e os movimentos operários e estabelecer um sistema de seguro social. Falava explicitamente em substituir a luta de classes pela colaboração de classes”. A cooptação sindical desse período é característica básica que revela que o sistema de seguro social foi implantado na ótica da seletividade, deixando uma grande demanda da população brasileira fora das estruturas de proteção social.

Destacamos, então, que as políticas sociais estão fundamentalmente vinculadas ao conflito entre o capital e o trabalho. Assim, o seu papel na sociedade seria assegurar as

condições necessárias para o desenvolvimento do capitalismo através da reprodução do capital, e não simplesmente a mera correção dos efeitos negativos do processo de exploração da mais-valia.

É nesse sentido que Pastorini (1997, p. 88-92) sistematiza as principais funções das políticas sociais: função social, econômica e política no mundo capitalista. Como *função social* tem o objetivo de executar de forma precária a redistribuição dos recursos sociais, através da prestação dos serviços sociais e assistenciais e pela prestação de um complemento salarial às populações carentes. Isso mistifica as essenciais funções que as políticas sociais desempenham no mundo capitalista, pois, através de tal papel, se apresentam aos indivíduos como mecanismos institucionais que buscam minimizar as desigualdades sociais, redistribuindo seus poucos recursos num sentido contrário à lógica do mercado: aquele que tem menos será o mais beneficiado pelas políticas sociais.

No desenvolvimento da sua *função econômica* contribui para a baixa cotação da força de trabalho, mediante a socialização dos custos da sua reprodução. Dessa forma, as políticas sociais têm como um dos seus objetivos fundamentais colaborar com a reprodução da força de trabalho. Porém, as mesmas são financiadas com recursos públicos, provenientes dos impostos pagos pela população.

As políticas sociais, nesse sentido, tanto colaboram com o favorecimento da subordinação do trabalho ao capital, facilitando e criando as condições necessárias ao desenvolvimento capitalista por meio da preservação e controle da força de trabalho ocupada e excedente, quanto servem à adequação e controle da futura mão-de-obra.

No desenvolvimento da sua *função política* busca conquistar uma maior integração dos setores subalternos à vida política e social e, portanto, à ordem sócio-econômica, estabelecendo assim padrões de participação, instâncias onde participar etc. Conseguindo-se, dessa forma, um sentimento de pertencimento e a lealdade dos sujeitos para com a política exploratória e desigual da sociedade capitalista. Para a autora o que se pretende por meio dessa integração e adaptação dos indivíduos ao sistema capitalista é a ampliação do controle social. Este entendido como o controle governamental e institucional utilizado para garantir o consenso social à ordem do capital.

É necessário pensarmos as políticas sociais dentro dos quadros da totalidade social, ou seja, nem como simples instrumentos econômicos (e ainda menos se restringem, como é feito na perspectiva anterior, aos aspectos redistributivos), nem fundamentalmente como

instrumentos políticos, mas sim como produtos da articulação de ambos os aspectos. Nessa perspectiva afirma Faleiros (1983),

As políticas sociais do Estado não são instrumentos de realização de um bem-estar abstrato, não são medidas boas em si mesmas, como soem apresentá-las os representantes das classes dominantes e os tecnocratas estatais. Não são, também, medidas más em si mesmas, como alguns apologetas de esquerda soem dizer, afirmando que as políticas sociais são instrumentos de manipulação, e de pura escamoteação da realidade da exploração da classe operária. [...] Trata-se, nos dois casos, de uma concepção instrumentalista e mecanicista que não tem em conta a realidade da exploração capitalista e da correlação de forças sociais. [...] As medidas de política social só podem ser entendidas no contexto da estrutura capitalista e no movimento histórico das transformações sociais dessas mesmas estruturas (Faleiros, 1983, p. 55).

Assim, as políticas sociais surgiram como garantia dos interesses do capital, na medida em que se sustenta na desigualdade e na exploração. Contudo, entendemos que a viabilização das mesmas só foi possível através da luta das classes trabalhadoras, por melhores condições de produção e reprodução social. Nesse sentido, é preciso compreender a importância da mobilização, da luta, da resistência diante do projeto hegemônico, movimentos atualmente tão debilitados, fragmentados e imersos em uma cultura de crise que aponta como solução a via da solidariedade social e/ou do voluntarismo, próprios da sociedade civil. Isso posto, na próxima seção analisaremos a relação entre as políticas sociais e o Serviço Social.

1.2 As políticas sociais e o serviço social

Nesta seção trataremos das relações entre o Serviço Social e as políticas sociais, tendo como eixo teórico a perspectiva histórico-crítica, fundamentada na tradição marxista, para embasar a análise sobre o Serviço Social na política previdenciária. Primeiro porque as políticas sociais, dentro da perspectiva marxista, têm nas seqüelas da questão social sua razão de ser, na medida em que se caracteriza como um conjunto de “expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado” (Iamamoto & Carvalho, 1995, p. 77). Aos diversos enfrentamentos dos efeitos da questão social, dentre eles as políticas sociais, cabem estabelecer as condições necessárias para o desenvolvimento do capitalismo monopolista, já que a questão social passa a ser responsabilidade do Estado. Segundo porque entende o Serviço Social como uma profissão reconhecida pela divisão social do trabalho, como fruto do resultado de um processo sócio-histórico, condensado nas lutas que travaram e travam as classes fundamentais mediante a contradição entre o capital e o trabalho, inseridos no contexto histórico, social e político do capitalismo.

Numa perspectiva histórico-crítica, análise do processo de surgimento do Serviço Social como profissão inserida na divisão sócio-técnica do trabalho e atuando no processo de reprodução das relações sociais é desenvolvida por diversos autores, entre eles: Iamamoto (1982) e Netto (1992). Tais autores situam a gênese do Serviço Social não como um processo endógeno, particularista, mas no contexto da sociedade envolvida com os sujeitos sociais e atuando nas instituições presentes, tais como: classe burguesa, Estado, classe trabalhadora, sindicatos, igreja, etc., que configuram e marcam a emergência do Serviço Social como profissão.

Netto (2001a) entende o surgimento da profissão como um produto secundário do conjunto dos projetos político-econômicos que operam no desenvolvimento histórico, onde se reproduz material e ideologicamente a pequena classe hegemônica, quando, no contexto do capitalismo monopolista, o Estado dá respostas à questão social. Sobre isso o autor segue afirmando,

(...) foi somente na intercorrência do conjunto de processos econômicos, sócio-políticos e teórico-culturais da sociedade capitalista que se instaurou o espaço histórico-social para a emergência do Serviço Social como profissão.

Dessa forma, a profissionalização do Serviço Social não se relaciona decisivamente à “evolução da ajuda”, à “racionalização da filantropia” nem à “organização da caridade”; vincula-se à dinâmica da ordem monopólica. Quanto a gênese do Serviço Social, a “questão social” não a determina por si só, porém lhe confere a base do surgimento da profissão quando se transforma em objeto de intervenção do Estado, quando surge uma mediação política entre a questão social e o Estado, que se instrumentaliza através das políticas sociais cujo executor final é o assistente social (Netto, 2001a, p. 73).

Nessa perspectiva, o assistente social é o profissional que desempenha um papel claramente político, exercendo uma profissão que não se explica por si mesma, mas sim pela sua posição na divisão sócio-técnica do trabalho.

Nesse sentido, Iamamoto (1997), ratifica a necessidade de rompimento com a visão endógena:

É necessário romper com a visão endógena, focalista, uma visão “de dentro” do Serviço Social, prisioneira em seus muros internos. Alargar os horizontes, olhar para mais longe, para o movimento das classes sociais e do Estado em suas relações com a sociedade; não para perder ou diluir as particularidades profissionais, mas ao contrário, para iluminá-las com maior nitidez. Extrapolar o Serviço Social para melhor apreendê-lo na história da sociedade da que ele é parte e expressão (Iamamoto, 1997, p. 7).

Assim, só é viável refletir a política social e o Serviço Social dentro do conjunto das condições e relações sociais que lhes atribuem um significado e expressam um caráter de suas necessidades, enquanto política e profissão para responder às demandas de um determinado momento histórico. Essa reflexão se torna necessária, pois nos possibilitará o entendimento da relação entre as políticas sociais e o Serviço Social mediante a existência de vários pontos em comum: a) a questão social; b) a institucionalização no modo de produção capitalista em sua fase monopólica; c) o Estado enquanto gestor e empregador respectivamente; a mediação da contradição entre o capital e trabalho (lutas de classes, desigualdades sócio-política e econômica, etc.); d) momentos de estabilidade/instabilidade; e) são produtos de uma mesma totalidade social; f) possuem existência social mediada pelas relações econômicas e políticas; g) entre outros.

A partir do processo de formação histórico-social da sociedade capitalista, que tem em sua essência a contradição entre o capital e o trabalho, são produzidas determinadas necessidades que demandam o surgimento das mais diversas profissões. Isto significa que toda profissão busca atender a determinadas necessidades sociais. Portanto, para

compreendermos o Serviço Social enquanto profissão é preciso inicialmente entendermos o desenvolvimento da sociedade em que ela está inserida.

Vimos anteriormente que no modo de produção capitalista, o trabalho perde a possibilidade de ser um instrumento de emancipação humana, pois não possibilita ao trabalhador se reconhecer no produto do seu trabalho como uma parte do trabalho coletivo. O trabalho²⁶ transforma-se em mercadoria e o trabalhador só pode produzir e reproduzir-se através da venda da sua força de trabalho para o capitalista. Este, por sua vez, se apropria da mais-valia produzida pelos trabalhadores por meio da exploração e passa a acumular riquezas. Nessa realidade contraditória entre o capital e trabalho, surgem diversas profissões, entre elas o Serviço Social, para mediar essa relação contraditória.

As transformações que ocorreram na sociedade, na virada do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, provocaram o aumento dos conflitos em consequência do desemprego, das precárias condições de vida, da queda do salário real. Concomitantemente, refletida no aumento da organização popular e principalmente sindical, exigiu da classe hegemônica uma posição para legitimar o sistema sócio-econômico e político que a sustentava. Para isto, a hegemonia burguesa ampliou o Estado, intervindo econômica e politicamente, proporcionando um conjunto de condições necessárias ao acúmulo e valorização do capital monopolista.

Dentro deste contexto, surgiram as políticas sociais, instrumentos de legitimação e consolidação hegemônica que, contraditoriamente, são permeadas por conquistas da classe trabalhadora. Assim, quando o Estado passa a utilizar as políticas sociais para amenizar as seqüelas da questão social, ele abre o mercado de trabalho para o assistente social.

Apoiando-nos em Iamamoto (1995) e Netto (2001a), afirmamos que a consolidação do Serviço Social como profissão no Brasil se deu a partir das primeiras décadas do século XX, quando o fenômeno da questão social se agravou na sociedade brasileira, resultado do conflito capital e trabalho, bem como da intensificação do processo de industrialização. Nesse contexto, as classes dominantes percebem a necessidade da atenção ao trato das seqüelas da questão social.

²⁶Segundo Marx, o trabalho é: (...) um processo entre o homem e a Natureza, um processo em que o homem regula e controla seu metabolismo com a Natureza... Ele põe em movimento as forças naturais pertencentes a sua corporalidade, braços e pernas, cabeça e mão, a fim de apropriar-se da matéria natural numa forma útil para sua própria vida. Ao atuar, por meio desse movimento, sobre a Natureza externa a ele e ao modificá-la, ele modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza (1996, p. 297). Contudo, no modo de produção capitalista ocorre a conversão do trabalhador individual e independente, que produz valor de uso, em trabalhador assalariado, que produz não só valor de uso, mais principalmente valor de troca.

(...) O processo de industrialização, ao atingir todo o cotidiano do operário, transforma-o num cotidiano de sofrimento, de luta pela sobrevivência. Esta luta pela sobrevivência se expressa também em confrontos com o capital, na busca de reduzir o processo de exploração, com vitórias parciais, mas significativas da classe trabalhadora, como a fornada de oito horas de trabalho, a legislação trabalhista, o sindicalismo livre, etc. A classe capitalista, zelosa de seus interesses, cuida para que as conquistas da classe trabalhadora não afetem visceralmente a continuidade da vida do capital (Iamamoto e Carvalho, 1995, p. 67).

Consequentemente, o Serviço Social é compreendido como um produto histórico e não como o desenvolvimento e a evolução das formas de ajuda, descontextualizada e inserida meramente numa realidade (perspectiva endogenista). Assim sendo, seu significado depende da dinâmica das relações entre as classes sociais e destas com o Estado no enfrentamento da questão social, bem como na implementação das políticas sociais. Isso leva o assistente social a desempenhar um papel claramente político, tendo uma função que não se explica por si mesmo e sim pela posição que ocupa na divisão sócio-técnica do trabalho.

E, nesse sentido, tanto as políticas sociais quanto o Serviço Social servem como instrumentos de enfrentamento das seqüelas das desigualdades sociais - refrações da questão social, próprias da contradição e dos conflitos advindos da relação capital e trabalho da sociedade capitalista, no decorrer do período monopolista. Por conseguinte, ambos são frutos de um conjunto de contradições, inerentes ao modo de produção capitalista, cuja essência antagônica e contraditória é originária do modo desigual quando as classes sociais (capitalista e trabalhadora) participam do processo de produção e distribuição da riqueza socialmente produzida.

A produção e reprodução da riqueza material, inseparável da criação e recriação das formas sociais de que se reveste, é um processo eminentemente social. É indissociável das relações sociais que na era do capital têm como agentes fundamentais os capitalistas e trabalhadores assalariados, considerados não apenas individualmente, mas como representantes de classes antagônicas. [...] Em outros termos, a lei geral da acumulação supõe a acumulação da riqueza, monopolizada por uma parte da sociedade – a classe capitalista – inseparável da acumulação da miséria e da pauperização daqueles que produzem a riqueza como uma riqueza alheia, como poder que os domina, enfim, como capital (Iamamoto e Carvalho, 1995, p. 65-66).

Poderíamos supor, portanto, que a relação primordial entre as políticas sociais e o Serviço Social é que a primeira evidencia a necessidade da profissão para a sua operacionalização, e não se constitui apenas em um mero campo de atuação. Vejamos isso na fala de Netto (2001a):

O processo pelo qual a ordem monopólica instaura o espaço determinado que, na divisão social (e técnica) do trabalho a ela pertinente, propicia a profissionalização do serviço social tem sua base nas modalidades através das quais o Estado burguês se enfrenta com a questão social, tipificadas nas políticas sociais. Estas, ademais das suas medulares dimensões políticas, se constituem também como conjuntos de procedimentos técnico-operativos; requerem, portanto, agentes técnicos em dois planos: o da sua formulação e o da sua implementação. Neste último, em que a natureza da prática é essencialmente executiva, põe-se a demanda de atores da mais variada ordem, entre os quais aqueles que se alocam prioritariamente no patamar terminal da ação executiva. Neste âmbito está posto o mercado de trabalho para o assistente social: ele é investido como um dos agentes executores das políticas sociais [...] (Netto, 2001a, p. 74).

Nessa perspectiva, as políticas sociais constituem-se no fundamento da gênese profissional do Serviço Social, derivada da questão social, como já foi mencionado. Assim, tanto as políticas sociais quanto o Serviço Social são produtos históricos concretos, possuem existência social mediada pelas relações econômicas e políticas, permeadas por interesses contraditórios de classe (Pastorini, 1998 apud Montaña, 1998, p. 56).

A complexificação da questão social e o seu tratamento por parte do Estado instituíram, na divisão sócio (e técnica) do trabalho, um espaço para que os assistentes sociais, na condição de assalariados, atuassem na execução das políticas sociais junto à população de baixa renda. Assim, de acordo com Netto (2001a), o assistente social é um executor terminal de políticas sociais, que atua na relação direta com a população usuária.

A necessidade do Estado em implementar políticas sociais dentro do discurso da igualdade, da cidadania, da justiça social - um discurso liberal que camufla as desigualdades e as diferenças-, coloca para o assistente social um vasto campo de atuação nas áreas da assistência social, saúde, habitação, previdência, educação, questão agrária dentre outras. Nessa perspectiva, afirma Iamamoto (1987):

Com a intervenção do Estado na questão social, cria-se um mercado de trabalho para o assistente social, que se transforma em um profissional assalariado, contratado pelo Estado e pelo patronato, tendo como alvo de sua atuação a parcela da classe trabalhadora que tem acesso aos organismos que veiculam os chamados serviços sociais (Iamamoto, 1987, p. 37).

A emergência do Serviço Social, enquanto profissão surge a partir do reconhecimento da questão social, por parte da burguesia capitalista. Esse reconhecimento em sua essência não é fruto das preocupações com a situação de desigualdades produzidas pela forma de produção desta sociedade, na qual se contrapõem capital e trabalho, mas na busca de manter o controle e a manutenção da força de trabalho. Por isso, recorre a uma

reorganização das funções administrativas da esfera estatal, visto que as seqüelas da questão social exigiam novas respostas, que vão além da caridade e da repressão. Dessa forma, ocorre uma ampliação das funções do Estado, tanto no nível social, com a efetivação de políticas sociais, quanto no econômico, através da concessão de subsídios aos grandes monopólios.

Isso nos leva ao entendimento de que as políticas sociais, além de suas dimensões políticas e econômicas, porquanto constituem formas de mediação entre capital e trabalho, configuram-se, também, num conjunto de procedimentos técnicos e operativos, que requerem a atuação dos assistentes sociais para gerenciar o processo de desenvolvimento em prol do capital monopolista e reorganizar o aparelho estatal. O Estado faz surgir a consolidação de um mercado de trabalho para os assistentes sociais atuarem na execução das políticas sociais.

Baseados na perspectiva da totalidade e na análise histórico-crítica, nas quais o Serviço Social é impensável fora do âmbito da sociedade capitalista, concluímos que cabe ao profissional o desafio de desvendar o significado contraditório da profissão e procurar se engajar como categoria profissional inserida numa realidade que se expressa de múltiplas formas. Para isso, conforme Iamamoto (1997),

Supõe-se, de imediato, uma recusa à visão meramente fenomênica do exercício profissional, tido como mero rol de atividades burocráticas e rotineiras. Supõe-se, também, um salto mais além do profissionalismo, superando a apreensão da própria sociedade e de seus desafios atuais, a porta de entrada e requisito para a explicação de nosso exercício profissional. Enfim, pensar o serviço social numa perspectiva de totalidade social, esforçando-se para detectar as condições e as relações nas quais se inscreve, a partir das quais adquire inteligibilidade e consistência como um ramo de especialização da divisão social e técnica do trabalho (Iamamoto, 1997, p. 36).

Trabalhar com políticas sociais pressupõe conhecimento da questão social e dos instrumentais para nela intervir com qualidade e competência os direitos sociais a elas inerentes. Instrumentalidade é uma condição necessária ao processo de trabalho. Os instrumentos "potenciam a ação do sujeito sobre o objeto" (IAMAMOTO, 1998, p. 61) e convertem-se em meios/instrumentos para o alcance dos objetivos e finalidades a que se destinam as políticas sociais. O trabalho do assistente social, de acordo com a citada autora, é partícipe dos processos de trabalho que se organizam conforme as exigências econômicas e sócio-políticas do processo de acumulação do capital.

Por conseguinte, verifica-se que, para o assistente social, não é suficiente apenas a compreensão da realidade social, é necessário ter a capacidade de relacionar, articular, mediar

e localizar suas influências e determinações no cotidiano, sendo este impregnado de especificidades contextuais e conjunturais.

Ao profissional é exigido um domínio teórico-metodológico que lhe permita elaborar uma interpretação crítica do seu contexto de trabalho, fazendo uma leitura constante da conjuntura, potencializando o seu espaço ocupacional e estabelecendo estratégias de ação viáveis, negociando e articulando propostas de trabalho com a população usuária dos serviços sociais e as instituições empregadoras.

2 A inserção e a consolidação do serviço social na política previdenciária brasileira

Nesta seção resgataremos o processo de inserção do Serviço Social na Previdência, esta última entendida como uma política social que compõe a Seguridade Social e atende às necessidades do capital e do trabalho; também desempenha um importante papel no capitalismo, uma vez que busca colaborar com a reprodução da força de trabalho, com o aumento da produtividade e do consumo. A produtividade corresponde às condições de produção e o consumo às condições de manutenção da mão-de-obra.

O Serviço Social e a política previdenciária estão inseridos no campo contraditório das relações sociais, cuja direção e função social estão historicamente determinadas pela divisão sócio-técnica do trabalho e para a reprodução da força de trabalho, ou seja, ambos se explicam no movimento e na história da sociedade capitalista.

Nesse sentido, tanto o Serviço Social quanto a política previdenciária participam do processo de produção e reprodução social do capitalismo, uma vez que as políticas sociais compõem a base concreta do surgimento da profissão e são compreendidas como fruto da luta de classes que se trava entre os trabalhadores e a burguesia. Ambos influenciam e são influenciados pelo contexto político, social, cultural e econômico de cada período histórico da sociedade e pela correlação de forças que se estabelece entre o capital e o trabalho.

O Serviço Social está inserido na política previdenciária desde quando esta foi concebida como seguro social, ou seja, quando os benefícios eram concedidos com prévia contribuição e relação contratual semelhante aos do seguro privado. E continuou quando ela foi inserida na política de Seguridade Social²⁷, com a Constituição Federal de 1988, como um sistema de proteção social, juntamente com as políticas de saúde e assistência dirigidas aos indivíduos que delas necessitassem. Caracterizam-se, dessa forma, como um direito social e uma garantia de proteção oferecida pela coletividade por meio da estrutura estatal, sob os princípios da universalidade, uniformidade, eqüidade e descentralização.

²⁷Em 1945 foi criado o Decreto-Lei 7.526, que inseriu ao sistema de Seguro Social a noção de Sistema de Seguridade Social, por meio de inserção de regras uniformes para os diversos institutos existentes. Contudo, na prática, não foi aplicado por falta de regulamentação. A Constituição de 1946 imprimiu pela primeira vez a expressão “Previdência Social”, além da inclusão do seguro acidente do trabalho. Foram então uniformizadas as regras de concessão dos benefícios, com a conseqüente fusão das caixas existentes.

(...) Assim, podemos dizer que a Previdência tem se firmado como seguro social quando estipula critérios para seu ingresso e participação semelhante ao seguro comercial privado. À medida que existe uma flexibilização destes critérios, observamos um deslocamento para a seguridade social (Cartaxo, 1995, p. 148).

Segundo Iamamoto & Carvalho (1995), a primeira experiência do Serviço Social na estrutura burocrática do seguro social se fez a partir da Administração Central da Seção de Estudos e Assistência Social, criada em 1942, através da Portaria nº. 25, de 1943 do Conselho Nacional do Trabalho, que tinha como principal atividade a realização de ampla pesquisa sobre o “meio e modo de vida” dos segurados. Acreditamos que essa participação inicial do Serviço Social no espaço político-institucional previdenciário esteja relacionada com a sua experiência em atuar junto às entidades comunitárias, elaborando o diagnóstico social da população.

As conclusões dessa pesquisa permitiram ao núcleo pioneiro de assistentes sociais, situado na cidade de São Paulo, sistematizar uma série de contribuições que os métodos e técnicas de Serviço Social poderiam trazer como aporte ao seguro social, a saber: a fundamentação do seguro na consciência popular para que pudesse cumprir sua função de “integração social”; a “reconciliação” entre os Institutos e a massa segurada; a ampliação do raio de ação da Previdência, vinculada ao Serviço Social, para atingir de forma mais ampla a consciência e a reprodução material da força de trabalho.

Em 1943 a prática do Serviço Social no seguro social se expande, através da contratação de técnicos formados em escolas especializadas, para agir individualmente ou via departamentos específicos, num momento em que se registraram a reorganização e reordenação da legislação e mecanismos de enquadramento e controle do proletariado.

O Serviço Social foi oficializado no sistema previdenciário em 06.04.1944, por meio da Portaria nº. 25 do Conselho Nacional do Trabalho, no primeiro mandato do Governo de Getúlio Vargas, em pleno Estado Novo, que se estendeu até 1945, num contexto em que se empreendeu no Brasil uma nova direção rumo a uma sociedade urbana e industrial. Ao lado da modernização econômica, Vargas adotou um severo autoritarismo político, baseado na repressão e na censura. Porém, com a intensificação das lutas dos trabalhadores por melhores condições de trabalho, foi instituída a Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT, que institucionalizou o salário mínimo com o objetivo de reduzir a pauperização dos trabalhadores urbanos e ampliar o mercado para as indústrias. Noutros termos, quando o poder hegemônico instaurou a cobertura de riscos sociais, via legislação social e trabalhista, contribuiu,

principalmente, para a acumulação do capital e respondeu às pressões das forças sociais da época, através das políticas sociais que necessitavam de técnicos qualificados para a sua implementação, entre eles o assistente social.

Inicialmente, no contexto da política previdenciária, a demanda posta para o Serviço Social adviria dos beneficiários carentes de ajuda. O objetivo dos assistentes sociais seria individualizar e tornar humanas as suas relações com a Instituição, buscando o seu ajustamento social através de atuação direta na família, no trabalho e na comunidade. Dessa forma, o Serviço passou a exercer as seguintes funções e programas, conforme Yamamoto e Carvalho (1995, p. 308-309):

1. Trato diário com o público através do plantão e das técnicas de entrevista, triagem, informação e reclamações: a) orientação e execução de atos necessários para que o segurado receba os benefícios devidos; b) atendimento aos casos que fogem à rotina ou não são previstos pelo regulamento (casos que demandam maior estudo); c) encaminhamentos para que o associado tenha alguma satisfação quando seus problemas estiverem fora do alcance do seguro;
2. Reeducação sistematizada, educação social: a) esclarecimento quanto aos direitos e deveres em relação ao seguro; b) orientação econômica e orçamento doméstico; c) orientação profissional, reintegração ou continuação na produção; d) readaptação dos trabalhadores enfermos e acidentados; e) orientação e conforto moral nos casos de morte ou invalidez; f) adaptação aos imóveis e vida comunitária; g) profilaxia e higiene; h) orientação e apoio moral, evitando acomodações; i) terapia ocupacional.
3. Seleção econômico-social: a) para a obtenção de benefícios pagos (imóveis e outros); b) para distribuição de auxílios.
4. Distribuição de auxílios: a) fornecimento de medicamentos gratuitos; b) compra de aparelhos ortopédicos ou instrumentos de trabalho; c) auxílios destinados à manutenção quando atrasam os benefícios; d) auxílios diversos em dinheiro, para regularização da situação civil, para realização de tratamentos.
5. Casos de desviação, fiscalização ou conflito: a) recusa ou abandono de tratamento médico; b) atraso ou recusa no pagamento de prestações (imóveis); c) problemas de “má vontade” ou exploração da instituição; d) contornar inconformismos.

A necessidade de servidores capacitados para atuar diretamente com os usuários levou as instituições previdenciárias a desenvolver, dentro de seu próprio quadro funcional, a

figura do “informante-habilitador”. Assim, procuraram selecionar pessoas “especialmente dotadas” a partir de suas qualidades humanas (urbanidade, paciência, capacidade de persuasão, etc) e de seu conhecimento da legislação. Tais servidores deveriam estar preparados para tornar mais acessível e rápida a tramitação burocrática dos processos de concessão de benefícios. Porém, a indisponibilidade de assistentes sociais diplomados levou as instituições de seguro social, como ocorreu com outras grandes instituições assistenciais (LBA, SESI, SESC e SENAI), a patrocinar, elas próprias, a formação de seu quadro de “informante-habilitador”, servindo-se para tal das escolas especializadas existentes (Iamamoto & Carvalho, 1995, p. 306).

Assim, o início de organização do Serviço Social no seguro social tem como marco a Portaria do Departamento Nacional da Previdência, órgão do Ministério do Trabalho que teve como função coordenar as instituições previdenciárias, que em 1945 organizava cursos intensivos de Serviço Social para os funcionários dos diversos Institutos e Caixas. Posteriormente, foi criado um sistema de bolsas de estudo e facilidades de horário e ponto, que permitiram a diplomação nas escolas especializadas de um número crescente de funcionários dessas autarquias. Estes constituirão a base humana que permitirá, no início da década de 1950, a generalização das Turmas e Seções de Serviço social (idem).

Isso porque, segundo Oliveira²⁸ (1946 apud Barbosa, 1967), o Serviço Social era visto como um conjunto de cuidados através do qual o Estado buscava ajustar, convenientemente, os benefícios já prestados pelos diversos sistemas de previdência e assistência social às reais necessidades dos indivíduos ou do grupo familiar, humanizar seus efeitos, evitando, por outro lado, que o emprego gélido e mecânico dos meios utilizados viessem a criar novos e mais graves problemas.

A progressiva incorporação do Serviço Social nos diversos Institutos e Caixas de Pensões e Aposentadorias pela Portaria nº. 25 do Conselho Nacional do Trabalho, que autorizou a organização de seções de Serviço Social em todas as instituições de Previdência,²⁹ se fez de forma heterogênea e em ritmo bastante lento, pois, segundo Iamamoto & Carvalho (1995), assim como foi desigual a estruturação, o desenvolvimento e os benefícios prestados

²⁸Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira foi Diretor do Departamento Nacional da Previdência Social, definiu o Serviço Social dessa forma num discurso pronunciado no 2º. Congresso de Direito Social em 1946 (1946 apud Barbosa, 1967).

²⁹Apesar da possibilidade de institucionalização do Serviço Social aberta pelo Departamento Nacional do Trabalho em 1944, as Seções ou Turmas de Serviço Social apenas começam a generalizarem-se pelas Delegacias Regionais das instituições previdenciárias no decorrer da década de 1950. Desenvolve-se anteriormente, e de forma embrionária, apenas nas Administrações Centrais de alguns institutos, no Rio de Janeiro, e em Delegacias regionais de alguns Estados (Iamamoto & Carvalho, 1995, p. 303).

por cada instituição previdenciária, sua implantação dependerá das características da burocracia de cada organismo e do campo e espaço que os assistentes sociais serão capazes de abrir e ocupar.

Os primeiros Assistentes Sociais – especialmente aqueles do núcleo de São Paulo – reclamarão a participação do serviço social na estrutura previdenciária. A fim de humanizá-la, dar-lhe conteúdo social, de reconciliar a máquina administrativa com a massa segurada, a incorporando-a à instituição. Esta não deve apenas pretender o cumprimento das técnicas de seguro social, mas preocupar-se também com o bem-estar social do associado, com o sentido social do seguro; deve almejar a aplicação do humanismo cristão às técnicas do seguro (Iamamoto & Carvalho, 1995, p. 300).

Os argumentos desses primeiros assistentes sociais para justificar sua importância no âmbito do Seguro Social foram os seguintes: a) a necessidade em corrigir a legislação copiada de modelos estrangeiros, que pouco ou nada tem a ver com a realidade nacional; b) a capacidade dos assistentes sociais em realizar pesquisas sociais, pois apenas com a realização periódica de amplas pesquisas sociais poderá fornecer os elementos indispensáveis para orientar a ação do seguro, tornando-o eficiente, tanto no socorro material quanto em seus objetivos de justiça e harmonia social; c) a necessidade em unir moralmente as instituições previdenciárias à “massa segurada”, possibilitando uma participação mais ativa das mesmas. Nesse sentido, foi proposta a organização de clubes de Previdência, nos quais seriam debatidos com os usuários temas relacionados ao Seguro Social; d) a realização de uma intensa ação social junto aos empregados e empregadores, visando ao esclarecimento dos deveres e direitos recíprocos e relativos ao Seguro Social (Iamamoto & Carvalho, 1995).

A proposta era no sentido de que o assistente social fosse reconhecido como o elemento habilitado para desempenhar, principalmente, um papel educativo, ouvindo as queixas, esclarecendo e confortando o associado, porquanto, sendo a lógica do seguro social rígida e fria, a sua eficiência só poderia ser efetiva se operada através de um novo espírito social, que desse uma face humana à burocracia e às técnicas atuariais. Nesse sentido, recomendava-se tornar obrigatória a formação em Serviço Social dos funcionários que assumiam maiores responsabilidades, bem como a organização do Serviço Social nos conjuntos residenciais em todas as seções de assistência dos institutos, e no meio social do segurado, em colaboração com outras obras e entidades. O Serviço Social deveria estar junto aos departamentos médicos, hospitais, ambulatórios, atuando sobre os aspectos sociais e morais da doença, na educação social quanto aos princípios básicos de higiene e puericultura e, principalmente, na readaptação à vida familiar e reintegração à produção, e ainda proceder a

uma ação complementar junto à concessão de pensões e aposentadorias, pois apenas os auxílios materiais não bastavam (Idem, p. 302).

A proposta de humanização do Seguro Social se respaldava, portanto, não apenas na aproximação e integração entre os institutos e os segurados, fazendo calar a revolta desses últimos, mas acenava para despertar o interesse do seguro social por todos os aspectos da vida do contribuinte, no sentido de contribuir para o prolongamento da vida humana, não situado apenas como fator de ajustamento social, mas também de diminuição dos riscos do seguro. A atuação do Serviço Social nos conjuntos habitacionais é relacionada à defesa daquele patrimônio e ao aconselhamento dos orçamentos domésticos para assegurar o pagamento das prestações por parte do segurado. Essa atuação se dava junto à assistência médica e ao setor de pensões e aposentadorias. Esse projeto de prática institucional foi progressivamente ampliado e refinado à medida que se firma a incorporação do Serviço Social às instituições previdenciárias (Idem, p. 303).

Nessa perspectiva, a questão social no Estado Novo passou a ser tratada através de regulamentos administrativos e jurídicos, e deixou de ser caso de polícia para ser conhecida legitimadamente. Houve uma crescente intervenção dos poderes públicos nas questões trabalhistas visando à desmobilização/despolitização da classe operária (Cartaxo, 1992, p. 60).

No espaço de tempo que delimita a inserção do Serviço Social na política previdenciária - 1944 até os dias atuais, tomaremos como período oficial de nossas análises o período 1960 a 2003, pois acreditamos encontrar nesse contexto os elementos teórico-metodológicos que possibilitarão o encaminhamento do estudo na direção das respostas aos problemas propostos nessa pesquisa, uma vez que possibilitará uma aproximação com o objeto de estudo. Conseqüentemente, delinearemos as características dos diferentes processos do Serviço Social na política previdenciária, cujo desenvolvimento relaciona-se a conjunturas diferenciadas, especificamente àquelas configuradas pelos movimentos relativos ao desenvolvimento das políticas sociais.

Desse modo, a inserção do Serviço Social na política previdenciária será analisada num campo sócio-político mais amplo, de acordo com as necessidades e contextos históricos específicos, como fruto da expansão capitalista e como resultado da organização da classe trabalhadora. Esse fato concretizou-se através de sua inserção nas instituições voltadas à

implementação de políticas sociais, e definiu a sua posição de profissão especializada, inserida na divisão social e técnica do trabalho³⁰.

³⁰Conforme Behring (1998, p. 131) “o modo de produção capitalista implica um desenvolvimento constante da divisão social do trabalho, que nasce da separação da agricultura em relação à produção artesanal (cidade e campo) e se desdobrará na divisão entre os dois departamentos (bens de consumo e meios de produção)”.

2.1 A unificação da Previdência (1960) e o reconhecimento do serviço social como “assistência complementar”

A Previdência Social brasileira, caracterizada como política social teve e tem a sua configuração nas expressões da questão social do país e foi formalizada legalmente pelo Estado como uma das inúmeras medidas anticrise do capitalismo. Com isso, a sua gestão e implementação depende da capacidade de organização dos trabalhadores e da posição que ocupa no mundo político e produtivo como classe social e das necessidades do capital.

É fato conhecido que historicamente a questão social tem a ver com a emergência da classe operária e seu ingresso no cenário político, por meio das lutas desencadeadas em prol dos direitos atinentes ao trabalho, exigindo o seu reconhecimento com classe no bloco do poder, e, em especial pelo Estado. Foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública, exigindo a interferência do Estado para o reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos. Esse reconhecimento dá origem a uma ampla esfera de direitos sociais públicos atinentes ao trabalho – consubstanciados em serviços e políticas sociais [...] (Iamamoto, 2001, p. 16).

Por conseguinte, durante o período 1944-1960, o Serviço Social começa a se profissionalizar no Brasil com a intensificação da demanda por serviços sociais³¹, que, no capitalismo, estão inseridos no processo de implementação das condições necessárias à reprodução social. Tais serviços sociais servem de base para a efetivação das políticas sociais.

[...] Os diversos serviços sociais previstos em políticas sociais específicas é a expressão de conquista da classe trabalhadora em sua luta por melhores condições de trabalho e de vida, que são consubstanciadas e ratificadas através da legislação social e trabalhista. A generalização dos serviços sociais expressa, portanto, as vitórias da classe operária na luta pelo reconhecimento de sua cidadania na sociedade burguesa, mais do que a manifestação de um possível espírito solidário e humanitário de um caricato Estado de Bem-estar Social (Iamamoto e Carvalho, 1995, p. 92).

³¹De acordo com Iamamoto & Carvalho (1995, p. 92) os Serviços Sociais são expressões concretas dos direitos sociais do cidadão, embora seja efetivamente dirigidos àqueles que participam do produto social por intermédio da cessão de seu trabalho, já que não dispõem do capital nem dos meios de produção, como por exemplo, a terra. São serviços que têm direito todos os membros da sociedade na qualidade de cidadãos, mas são serviços que vêm suprir as necessidades daqueles cujos rendimentos são insuficientes para ter acesso ao padrão médio de vida do “cidadão”; são, portanto, a esses efetivamente dirigidos e por eles consumidos predominantemente.

Assim, a burguesia passa executar os seus mecanismos de controle e repressão, especialmente em relação ao trabalhador, através dos investimentos nas políticas sociais. Estas passam a se caracterizar como um elemento novo no enfrentamento político entre as classes, respaldada numa legislação social mais ampla e uma legislação sindical que condensa a organização da classe trabalhadora ao controle estatal. Uma das conseqüências dessa nova direção seria, portanto, a desarticulação do movimento operário.

Nessa perspectiva, as propostas pela unificação da Previdência Social, por parte do Governo, começaram a ganhar amplitude com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), nº. 3.807 de 05.09.1960 e do seu Regulamento Geral, Decreto nº. 48.959/60, no final do Governo de Juscelino Kubistchek, período de vigência do desenvolvimentismo³². Essa proposta de consolidação do sistema previdenciário abriu o caminho para a aprovação do regulamento da criação de um esquema geral de funcionamento e financiamento único para os seis Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs, existentes.

As estratégias para o enfrentamento da questão social têm sido tensionadas por projetos sociais distintos, que presidem a estruturação e a implementação das políticas sociais públicas e que convivem em luta no seu interior (Oliveira e Salles, 1998, Bravo, 1996 e Pereira, 1998 apud Iamamoto, 2001, p. 22).

Entre as modificações trazidas com consolidação da LOPS destacaram-se: a) a unificação dos planos de benefícios para os beneficiários das diversas instituições de previdência; b) a ampliação do âmbito da Previdência Social aos profissionais liberais, titulares de firmas, trabalhadores autônomos; c) a descentralização de alguns serviços; d) a proteção ao grupo familiar - aumentando as taxas de pensão por morte proporcionalmente ao número de dependentes; e) a legislação colegiada – consagrou o princípio de participação do usuário na administração da Previdência, através de representante de empregados e empregadores (Revista Debates Sociais, 1967, p. 76).

Dessa forma, percebemos que a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) tinha como propósitos a universalização, a uniformização e a unificação de todos os benefícios (auxílio-doença e natalidade, aposentaria por invalidez, velhice, especial e por tempo de serviço, pecúlio, assistência financeira, pensão, auxílio reclusão e auxílio funeral) e serviços

³²O modelo regulacionista estatal-desenvolvimentista, segundo Abreu (1999), foi implementado nos países de capitalismo periférico, a exemplo do Brasil. Sustentava-se “no tripé Estado - capital estrangeiro – capital nacional, com surtos de crescimento e desenvolvimento que possibilitavam os movimentos de ‘fuga para a frente’ onde se acomodavam os diversos interesses dominantes” (Fiori apud Soares, 2001, p. 153).

(assistência médica, assistência alimentar, assistência habitacional, assistência complementar (serviço social, assistência reeducativa e de readaptação profissional) dos diferentes Institutos. Na prática, isso representou a cobertura potencial de todos os trabalhadores urbanos, o que se traduzia num ganho e na criação de diversos tipos de amparo para essa demanda, como por exemplo o salário-família e o décimo terceiro salário.

Contudo, apesar desse avanço no sistema previdenciário, uma significativa demanda foi deixada de fora do sistema: os empregados domésticos, os rurais e os ministros religiosos. Isso indica que os serviços e benefícios previdenciários ampliados com a LOPS, mesmo aparecendo “como sendo doados ou fornecidos ao trabalhador pelo poder político diretamente ou pelo capital, como expressão da face humanitária do Estado ou da empresa privada” (Iamamoto, 1995, p. 92), foi fruto das greves promovidas pelos ferroviários, marítimos, portuários, têxteis, etc, e pelos trabalhadores rurais. Apesar desses últimos estarem entre as categorias excluídas do sistema previdenciário, isso não os impediram de realizar importantes manifestações, devido aos conflitos gerados pela posse da terra, pela implantação de indústrias ligadas ao setor agrícola, à expansão do setor de transportes e construção de hidrelétricas que provocaram a valorização da terra e a sua expropriação.

Entre os serviços prestados com a LOPS destacamos o Serviço Social que, com base no art. 176 da Seção VI da referida Lei, é definido como assistência complementar que possibilitará ao beneficiário da Previdência Social a melhoria das suas condições de vida mediante a ajuda pessoal, seja em decorrência dos desajustamentos individuais ou do seu grupo familiar, buscando a sua correção.

Essa característica de atividade auxiliar, complementar e/ou subsidiária no exercício do controle social e da difusão lógica dominante é própria do Serviço Social como profissão no contexto da sociedade capitalista, segundo Iamamoto e Carvalho (1995, p. 94-95), o que não inviabiliza a sua importância como prática profissional, determinada historicamente.

Poder-se-ia afirmar que o Serviço Social, como profissão inscrita na divisão social do trabalho, situa-se no processo da reprodução das relações sociais, fundamentalmente como uma atividade auxiliar e subsidiária no exercício do controle social e na difusão da ideologia da classe dominante junto à classe trabalhadora. Assim, contribui como um dos mecanismos institucionais mobilizados pela burguesia e inseridos no aparato burocrático do Estado, das empresas e outras entidades privadas, na criação de bases políticas que legitimem o exercício do poder de classe [...]. Intervém, ainda, na criação de condições favorecedoras da reprodução da força de trabalho, através da mediação dos serviços sociais, previstos e regulados pela política social do Estado [...] (Iamamoto e Carvalho, 1995, p. 94).

Desse modo, desde o início das atividades do Serviço Social na política Previdenciária, o mesmo foi considerado como atividade complementar e auxiliar dos demais serviços, principalmente da assistência médica e da divisão de benefícios, tendo em vista a tarefa do controle social através do processo de humanização da Instituição, que se assentava no pensamento conservador tendo por limite o marco da socialidade burguesa. De acordo com Netto (2001a, p. 93) “a retórica funcionalista e liberal-humanista [...] incide epidemicamente nos mecanismos de ‘integração’ da ordem social capitalista e nas (eventuais) resultantes ‘desumanizadoras’ da civilização contemporânea”.

Nessa conjuntura, a atuação do Serviço Social na política previdenciária deu-se através de uma determinada autonomia técnica e administrativa, compatível com o serviço público. No entanto, em muitos lugares, a situação de direito não corresponde à situação real, pois, na prática, o Serviço Social ainda não existia em todos os IAPs. No Estado de Alagoas, por exemplo, em 1962, atuavam apenas duas assistentes sociais como prestadoras de serviços do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários - IAPI, prestando serviço diretamente no gabinete do Delegado, em virtude de ainda não haver setor próprio de Serviço Social na estrutura do mencionado Instituto. Contudo, nesse mesmo ano foi realizado concurso público na cidade de Recife-PE para preenchimento do quadro de assistentes sociais na Previdência Social (Beirão³³, 2005).

Nesse contexto, o Serviço Social na Previdência em Alagoas só deu início à constituição de seu quadro de assistentes sociais efetivos em 1965, através da convocação dos profissionais aprovados no primeiro concurso público realizado em 1962. Os assistentes sociais contratados atuavam junto à perícia médica do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários – IAPI, prestando atendimento aos segurados quando tinham seus benefícios negados. Para a execução de sua prática, os profissionais utilizavam-se dos métodos do serviço social de caso, grupo e comunidade e como instrumentos de intervenção, a visita domiciliar, a entrevista, o cadastro e o prontuário, conforme Beirão (2005).

A política social brasileira dos anos 1945 até o início de 1964 foi marcada fortemente pela ideologia populista³⁴, o que permitiu, de certa forma, “voltarmos a ter uma ativação da

³³Idailza dos Santos Beirão foi a primeira assistente social do IAPI concursada em Alagoas. Formada na primeira turma da Escola de Serviço Social Padre Anchieta de Alagoas, em 30 de abril de 1961. Atuou como assistente social no SESI, SENAI/LBA, IAPs/INPS/SINPAS/INSS assumindo a chefia do Serviço Social Previdenciário em Alagoas em 1970, foi Presidente do SINDPREV-AL, atualmente aposentada pelo Ministério da Saúde e Previdência Social. Concedeu entrevista em 02 de agosto de 2005.

³⁴“O populismo brasileiro surge sob o comando de Vargas e os políticos a ele associados. Desde 1930, pouco a pouco, vai se estruturando esse novo movimento político. Ao lado das medidas concretas, desenvolveu-se a

sociedade civil, o que levou inclusive à forte participação de sujeitos políticos organizados nos movimentos que antecederam o golpe de 1964” (Coutinho, 2002, p. 22). Porém, tal concepção respaldava-se na seletividade e na excludência das classes trabalhadoras, já que só foram beneficiadas as categorias profissionais mais estruturadas e inseridas funcionalmente no mercado de trabalho e que manifestavam expressiva capacidade de pressão, a exemplo dos marítimos, bancários, industriários, servidores do Estado e comerciários.

ideologia e a linguagem do populismo. Ao mesmo tempo em que os governantes atendem a uma parte das reivindicações do proletariado urbano, vão se elaborando instituições e símbolos populistas. Pouco a pouco, formaliza-se o mercado de força de trabalho, no mundo urbano-industrial em expansão. Ao mesmo tempo, as massas passam a desempenhar papéis políticos reais, ainda que secundários. Assim pode-se afirmar que a entrada das massas no quadro das estruturas de poder é legitimada por intermédio dos movimentos populistas. (...) No conjunto, trata-se de uma política de massas específicas de uma etapa das transformações econômico-sociais e políticas no Brasil. Trata-se de um movimento político, antes do que um partido político. Corresponde a uma parte fundamental das manifestações políticas que ocorrem numa fase determinada das transformações verificadas nos setores industrial e, em menor escala, agrário. Além disto, está em relação dinâmica com a urbanização e os desenvolvimentos do setor terciário da economia brasileira. Mais ainda, o populismo está relacionado tanto com o consumo em massa como com o aparecimento da cultura de massa. Em poucas palavras, o populismo brasileiro é a forma política assumida pela sociedade de massas do país” (Ianni, 1971, p. 209-211).

2.2 A previdência social na ditadura militar pós-1964 e a consolidação do Serviço Social

Nesta seção analisaremos o segundo momento denominado por Vieira (1997) “período de política do controle” que vai da época da instalação da ditadura militar, em 1964, até a conclusão dos trabalhos da Constituinte de 1988. Esse período, segundo o mesmo autor, é conhecido por ter estabelecido os determinantes do atual quadro de exclusão social brasileiro.

Em 1964, com a posse do governo militar, que foi marcado pelo acirramento das desigualdades sociais, pela concentração de renda e pela intervenção do Estado nos moldes do regime autoritário-burocrático, o compromisso com uma maior acumulação do capital e com o crescimento econômico romperam com o antigo relacionamento democrático entre o Estado e a sociedade civil. Assim, os trabalhadores politicamente mais organizados com influências na formulação de políticas sociais foram desmobilizados e o trato das seqüelas da questão social foi despolitizado.

O golpe de 1964 [...] é dado contra forças sociais crescentes, como o movimento dos trabalhadores rurais, pela primeira vez atuando como ator político, através de sindicatos e de ligas camponesas; como o movimento sindical dos trabalhadores urbanos, extremamente forte naquele momento, organizado na Central Geral dos Trabalhadores (CGT); como o movimento estudantil, liderado pela união Nacional dos Estudantes (Une) etc. Mas eu diria que a prova de que a sociedade civil ainda não era consolidada, estável, é que foi possível acontecer o golpe tal como aconteceu, ou seja, sem nenhuma efetiva reação popular, pelos menos no primeiro momento. Foi anunciado o golpe e resistiu-se muito pouco; a greve geral prevista pelos sindicatos e pela esquerda, e proposta como reação ao golpe, não vingou. Aquela sociedade civil já não existia e isso foi o suficiente para amedrontar a burguesia, para unificar o conjunto das classes dominantes e leva-las a romper com qualquer formalidade democrática durante muitos anos; mas não era ainda consolidada e organizada (Coutinho, 2002, p. 23).

De acordo com Ianni (1979), no Brasil, a partir do golpe militar de 1964, o Estado autoritário dá uma nova orientação à sociedade. Dessa forma, desaparece o populismo e a sociedade civil silencia pela dominação política exercida abertamente pelos militares e tecnocratas instalados nas altas esferas do poder executivo. São tomadas medidas de desencajamento popular nos processos decisórios e o Estado assume mecanismos mais aperfeiçoados de controle, repressão e cooptação.

Netto (1999) destaca que a ditadura de 1964 representou o estabelecimento de uma relação de interesses da burguesia nacional, representadas pelos grandes setores latifundiários e pelas corporações transnacionais, notadamente norte-americanas, com o objetivo de redimensionar o Estado e a sociedade brasileira em virtude dos interesses do grande capital.

A conjuntura do período da ditadura militar (1964 - 1985) foi marcada também por um novo padrão de acumulação capitalista no Brasil: o monopolista, que redefine as relações Estado-sociedade.

(...) a idade do monopólio altera significativamente a dinâmica inteira da sociedade burguesa: ao mesmo tempo em que potencia as contradições fundamentais do capitalismo. (...) a constituição da organização monopólica obedeceu à urgência de viabilizar um objetivo primário: o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados [...] (Netto, 2001a, p. 19-20).

Esse fato, por um lado, ensejou mudanças no processo tecnológico de produção e fez surgir a necessidade de abertura de um novo mercado consumidor. Por outro lado, tal modelo de desenvolvimento econômico centralizado pelos interesses das corporações transnacionais em associação com o capital nativo, exigiu o controle da população e esvaziamento das reivindicações sociais e o rebaixamento salarial, o que reforçava a postura autoritária do governo militar.

Portanto, no governo militar, o tratamento da questão social, via repressão e assistência, subordinada aos preceitos da segurança nacional e da acumulação capitalista, implicou não só no agravamento das tensões sociais, na ampliação do processo de pauperização absoluta e relativa dos assalariados, mas também estimulou o reaparecimento dos trabalhadores no cenário político da sociedade, a partir da crise e do milagre, na luta por melhores condições de vida e de trabalho. Aí a assistência reaparece na pauta de reivindicação dos movimentos sociais e do próprio movimento sindical, como estratégia mobilizadora pelos trabalhadores para fazer face ao crescente processo de exploração no confronto com o capital e o trabalho. Assistência torna-se também uma demanda da própria classe trabalhadora. Ela passa a ingressar como parte da luta pela conquista da cidadania na época do regime militar, administrada e tutelada por um Estado que Chico de Oliveira chama de estado do Mal-estar social, em que os fundos públicos são canalizados para a reprodução do capital, estando ausentes no que diz respeito aos interesses do trabalho (Iamamoto, 1987, p. 44).

Por sua vez, a Previdência Social cumprirá um importante papel, nesse período, como política compensatória, ampliando programas assistenciais numa realidade em que o Estado voltava-se, especificamente, para garantir uma maior acumulação do capital. Segundo Netto (2001a) os sistemas de previdência social além de exercer um importante papel de

preservação e controle da força de trabalho, servem também como instrumento para evitar o subconsumo no mercado.

Assim, a Previdência Social no contexto da ditadura militar passa a adotar o modelo centralizado em oposição ao modelo anterior, mais autônomo, onde as lideranças sindicais, quando não controlavam as organizações previdenciária, exerciam forte pressão. O referido modelo foi elaborado dentro de critérios técnicos e administrativos considerados “apolíticos” porque excluía qualquer possibilidade de interferência sindical em sua programação. A reforma implantada emergiu de uma situação na qual um programa formulado em termos técnicos, que refletia os objetivos e valores de um grupo de especialistas, convergiu para os objetivos políticos de centralização e controle do regime político-militar implantado em 1964, reforçando-os.

(...) Todo o empenho burguês consiste em deslocar a “questão social” do campo da política – em privá-la de uma contextualização classista [...] O escamoteamento da dimensão política medular da “questão social” constitui o cerne da política burguesa que a quer enfrentar na idade do monopólio. [...] a despolitização surge no tratamento da “questão social” como objeto de administração técnica e /ou campo de terapia comportamental [...] o projeto burguês combina organicamente conservantismo e reformismo: de uma parte, as estruturas nucleares da sociedade burguesa são declaradas o ponto final do processo histórico – com o que se replica a “utopia” comunista; de outra, são reconhecidas como passíveis de aperfeiçoamento – com o que se contesta às demandas proletárias e populares. O reformismo para conservar é entronizado com estratégia de classe da burguesia – e nunca sem tensões intraclasse – no capitalismo dos monopólios (Netto, 2001a, p. 61-62).

Isso revela os motivos para a ampliação das políticas sociais na sociedade brasileira a partir de meados da década de 1960, entre elas, a política social previdenciária, acionada pelo capital como um instrumento compensatório. Nesses termos, destacamos: a) a criação do Instituto Nacional de Previdência Social³⁵ (INPS), em 1966, com a unificação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e com a supressão dos trabalhadores da sua gestão, limitando a sua participação apenas ao financiamento da previdência, através da contribuição mensal retirada de seus salários; b) o PRORURAL, em 1971, o qual foi executado pelo FUNRURAL (Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural), e estendeu os benefícios e

³⁵O Instituto Nacional de Previdência Social – INPS[□] foi criado através do Decreto nº. 72, de 21/11/1966, e começou a funcionar em 10 de janeiro de 1967, com o objetivo de racionalizar os gastos e centralizar o regime previdenciário. Assim, o INPS incorporou as Caixas de Aposentadorias e Pensões, os Institutos de Aposentadorias e Pensões, o Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência e a Superintendência dos Serviços da Previdência Social, aparecendo como o único órgão responsável pela prestação dos serviços previdenciários aos trabalhadores urbanos em todo território nacional (Silva, 1997, p. 44-45).

serviços de assistência médica aos trabalhadores do campo, além de responder à capitalização do setor agrícola e à ascensão do movimento organizado dos camponeses originário dos anos sessenta, e c) a inclusão dos empregados domésticos e trabalhadores autônomos ou empregadores (individuais) que contribuíssem para o INPS com 16% de sua renda básica (1972/1973).

Com a criação do INPS, o sistema previdenciário passou também a ser o responsável direto pela assistência médica de todos os trabalhadores formais que contribuía com a Previdência, independentemente do ramo de atividade ou categoria profissional. Essa extensão de cobertura trouxe problemas para as instituições de assistência médica da Previdência Social, uma vez que os estabelecimentos dos antigos IAPs não davam conta dessa nova clientela do INPS. Foi necessário então não apenas ampliar as instalações de assistência médica da Previdência como, também, contratar uma rede maior de estabelecimentos privados que, mediante processos de compra e venda de serviços médicos por Unidade de Serviço (US), passariam a integrar a rede de assistência médica do INPS (Médici, 2005).

Concomitantemente, nesse período ocorre a regulamentação do Serviço Social dentro da Previdência através da Resolução nº. 1.081, de 26/01/1965 do Conselho Diretor do Departamento Nacional da Previdência Social, apesar de ter sido criado em 06/04/1944, por meio da Portaria do Conselho Nacional do Trabalho nº. 25. No artigo 1º dessa Resolução, o Serviço Social é definido como a assistência complementar, característica própria da profissão na sociedade capitalista, conforme já vimos anteriormente, que, através de métodos, instrumentos e técnicas próprias atenderá aos beneficiários carentes de ajuda, individualizando e tornando humanas suas relações com a Instituição. Buscará o ajustamento social dos beneficiários (individual, grupal ou em comunidade) através da prevenção e correção dos desajustamentos sociais junto aos setores da Instituição, incumbidos das prestações de serviço, através da atuação direta com a família, no trabalho e na comunidade. O seu espaço de atuação será junto aos setores de benefício, perícia médica, assistência médica, assistência financeira e pessoal.

Conforme a Resolução, os instrumentos e métodos utilizados pelo Serviço Social seriam: entrevista, orientação, encaminhamento, esclarecimento, assistência, diligências, informação, mediação, intervenção, mobilização, assessoria, estudo de caso, estudo sócio-econômico, divulgação, levantamento de necessidades, planejamento e execução de planos, programas e projetos, conceder ajuda supletiva (dinheiro ou espécie) imediata ou continuada e outros. A demanda do Serviço Social na política previdenciária era formada apenas pelos

beneficiários em situação de risco social. Porém, com a importância dada à Previdência Social no regime militar e com a inclusão de novas categorias profissionais no sistema previdenciário, essa demanda se expandiu para toda população previdenciária, independente de sua situação de risco social.

A inclusão das categorias profissionais (rurais, autônomos e domésticos) na Previdência explica-se, de um lado, pelo interesse do Estado em incorporar um segmento expressivo da economia formal à burocracia do capital e com isso aumentar a arrecadação financeira do sistema e, por outro lado, na necessidade em se criar medidas capazes de conter os desequilíbrios sociais, gerados pelas relações contraditórias entre o capital e o trabalho.

Com a ampliação da demanda e do espaço profissional do Serviço Social na política previdenciária, em 1972 é aprovado o I Plano Básico de Ação do Serviço Social na Previdência, através da Resolução INPS nº. 4.014 de 07/03/72, que definiu uma nova política de ação a ser executada nos Centros de Serviço Social³⁶, nas Unidades Operacionais de Serviço Social Médico e de Pessoal e nos Grupamentos. Nos Centros Sociais competia ao Serviço Social, conforme Seção III do Ato Normativo nº. 27, aprovado pela Resolução CD-DNPS, nº. 1.081/65: a) atender aos beneficiários, orientando-os e ajudando-os na busca de solução para os problemas que afetam os respectivos grupos; b) organizar, com os beneficiários, programas de educação utilizando técnicas para orientação e execução dos mesmos; c) criar condições para organização de grupos voltadas para interesses comuns de aprendizado, trabalho em cooperação, recreação e educação social; d) promover e estimular estudos de problemas e recursos sociais da comunidade; e) estimular, apoiar e dar assistência técnica às iniciativas de grupos e organizações da comunidade que se voltem para o estudo de soluções dos problemas comuns dos residentes na localidade.

A prática de ação do Serviço Social, nesse período, expressou-se através do Plano Básico de Ação (R.S/ INPS 4014 de 07/02/72), cuja diretriz fundamental era desenvolver programas de assistência social em resposta a situação sócio-econômica vivenciada pelo país e “adequada aos serviços de bem estar-social”. Evidenciou-se desta forma o programa desenvolvimentista do governo no sentido de criar condições para o crescimento do conhecido “Milagre Brasileiro” (1968-1973), do governo militar. Por outro lado, o veio assistencial presente nas políticas sociais era o elemento compensatório acionado como amenizador do rebaixamento salarial e desmobilização reivindicatória (In: Matriz teórica Metodológica do Serviço Social da Previdência Social, 1994, p. 14).

³⁶Segundo Barbosa (1967) por Centro Social se compreendia a organização social mantida, total ou parcialmente, pela Previdência Social, na qual beneficiários pertencentes a uma mesma coletividade, coordenando seus esforços e com a ajuda de técnicos do Serviço Social, empreendem e executam projetos destinados a satisfazer suas necessidades particulares, e a melhorar suas condições de vida.

Coube ao Serviço Social, com o INPS, de acordo com Cabral (1980), a tarefa de unificar os diferentes programas oriundos dos ex-IAPs e implantar uma nova programação. As primeiras orientações (normas de serviço DNPS/PAPS) referiam-se às atividades de interpretação da Previdência Social, cadastramento de recursos, funcionamento dos centros sociais, organização e funcionamento de Unidades de Serviço Social de Pessoal e das Unidades de Orientação e Triagem Social. Posteriormente, foram programadas atividades de intercâmbio com empresas e associações de classes. Todo esse processo contribuiu com o crescimento da demanda para o Serviço Social inserido na política previdenciária.

Essas atividades, quando desenvolvidas junto a entidades classistas de trabalhadores, abrangiam a discussão da recente formulação previdenciária e o estímulo à aceleração de convênios dessas entidades com o Instituto. Cabia ainda ao Serviço Social o controle das credenciais fornecidas aos sindicatos, com o intuito de facilitar o acesso das lideranças sindicais às dependências do Instituto para tratar de assuntos de interesse de seus associados (Cabral, 1980, p. 103).

Essa prática aliava-se ao programa desenvolvimentista do governo, no sentido de criar condições para o crescimento do conhecido “Milagre Brasileiro” (1968 - 1973), pois os assistentes sociais, conscientes ou não, atendiam à reformulação sindical proposta pelo Governo, contribuindo para descaracterizar o papel dos sindicatos e associações profissionais como órgãos de reivindicação e representação classista.

Segundo ONO (1982), o Serviço Social no INPS procurou contribuir para a integração entre cliente e instituição, na busca pela proteção social dos beneficiários. Na prática, inclusive, devido aos inúmeros problemas de natureza funcional e estrutural apresentados pelos segurados, a ação do Serviço Social muitas vezes extrapolava o campo específico da Previdência Social para suprir lacunas de atuação de outras áreas no atendimento à situação apresentada pelo segurado. Outras vezes a realidade era trabalhada de forma estática, mecânica e focalista, sem se deter no enfoque global das relações sistema-cliente, de modo a permitir a identificação e a análise das contradições fundamentais que geraram tais situações. Nesse sentido, a atuação do assistente social se apresenta sob o enfoque residual, emergencial, destinada a corrigir disfunções para garantir o equilíbrio do sistema.

No estado de Alagoas, conforme Beirão (2005), com a criação do INPS o Serviço Social assumiu uma posição de destaque entre os serviços oferecidos pela Previdência Social

e começou a expandir as suas atribuições em todos os níveis das esferas da Instituição. Dessa forma, desenvolveu ações na área da saúde, do trabalho e da previdência.

No âmbito da saúde e do trabalho, quando o INPS fez grandes convênios com empresas, passou a atender o trabalhador no local de trabalho, utilizando-se do discurso de saúde e segurança do trabalho como forma de contribuir com o aumento da produtividade. Atuou através dos Programas de Ação Conjunta - PAC³⁷ e do Programa Especial de Pediatria - PEP³⁸. Porém, aos poucos, os serviços na área da assistência médica prestados pelo INPS aos seus beneficiários (incapacitados ou não e aos seus dependentes) passaram a ser comprados da rede privada. O que significou uma perda de demanda para o Serviço Social.

No espaço da Previdência, ofertou campo de estágio para estudantes de graduação em serviço social e passou a desenvolver um trabalho educativo através dos programas sociais de Interpretação da Previdência Social e Programa de Assistência ao Idoso - PAI. Nos Centros Sociais³⁹, o Serviço Social desenvolvia atividades com os segurados, idosos e aposentados, através de programas como o Programa de Estímulo ao Desenvolvimento de Recursos Sociais⁴⁰.

Quanto ao Programa de Divulgação e Interpretação da Previdência Social, o mesmo estava destinado aos segurados em geral e era executado através das realizações de cursos, ciclos de palestras e seminários, mas sem maiores pretensões sociais e políticas do ponto de vista da crítica ao sistema capitalista. O objetivo maior era informar sobre os direitos e deveres dos segurados e das empresas, pois, segundo os burocráticos do sistema, havia uma “ausência” de mentalidade previdenciária, como se todas as lutas empreendidas pelos trabalhadores decorressem desse desconhecimento (Araújo, 1984, p. 42-43).

Entretanto, foi na década de 1970, quando o Brasil ocupava o 8º lugar entre as economias capitalistas do mundo e se propalava o "milagre brasileiro" que os recursos previdenciários⁴¹ começaram a sofrer reduções, quer porque o sistema tinha alcançado níveis

³⁷O PAC, programa de âmbito nacional, era destinado a tratamento médico-social do segurado em gozo de auxílio-doença. Contudo, algumas afecções selecionadas, de acordo com a incidência regional como: hipertensão arterial, tuberculose, úlcera gastrointestinal eram encaminhadas para atendimento do PAC do Estado da Bahia.

³⁸O PEP desenvolvia atividades de pediatria com criança de 0 a 2 anos de idade, incluindo a orientação de pais e responsáveis. Contribuía pra reduzir a mortalidade infantil, diminuir internações e combater a desnutrição.

³⁹O primeiro Centro Social de Alagoas funcionou na Praça Dom Pedro II, bairro do Centro.

⁴⁰O programa subsidiava entidades assistenciais de atendimento ao menor excepcional, e numa etapa posterior, o INPS definiu-se pela compra de serviços a clínicas e consultórios particulares (Idem).

⁴¹Os recursos previdenciários, que na primeira metade do século XX já haviam sido largamente utilizados em investimentos que favoreciam o empresariado industrial brasileiro, durante a ditadura também serviram para alimentar o ideal de construção de um "Brasil grande". Assim, a previdência financiou a construção da Usina Hidroelétrica de Itaipu, ponte Rio-Niterói, Transamazônica e usinas nucleares de Angra dos Reis. Estes

de maturidade que elevavam as despesas com aposentados, quer porque o volume de gastos com a assistência médica, por meio de redes privadas, era muito alto, ao ponto de se permitir que fossem estruturados no país grandes complexos de serviços médicos particulares; quer porque os mesmos já haviam sido desviados para investimentos que favoreciam o empresariado industrial brasileiro. Por conseguinte, o governo militar adotou para a Previdência uma política de redução de benefícios com o congelamento dos seus valores. Nesse cenário, o Estado começou a usar o discurso governamental da situação deficitária da Previdência.

Para Teixeira (1991), nos momentos de crise financeira a elite dominante se volta sempre a defender o caráter contratual dos benefícios previdenciários, considerando os demais programas como um hóspede indesejável.

A partir de 1977 a Previdência Social passou por novas modificações com a criação do Sistema Nacional de Assistência da Previdência Social – SINPAS, através da Lei nº. 6.439, sob orientação, coordenação e controle do MPAS, que previa uma descentralização por área de atividade, ou seja, uma política de previdência, de assistência médica, farmacêutica e social com supervisão dos órgãos que o constituíam. A finalidade do SINPAS estava respaldada na tentativa de diminuir gastos e racionalizar a administração das várias instituições do sistema previdenciário. Assim, entre outras medidas, restringiu as atribuições do INPS à gerência do sistema de benefícios previdenciários e criou o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS, para cuidar exclusivamente dos assuntos relativos à assistência médica.

O SINPAS, de acordo com Queiroz (1979, p.52-53), distribuiu por 8 (oito) entidades as suas competências, estas com atividades e programas próprios.

Na linha das atividades-fim da Previdência Social:

- a. Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) - que tem a seu cargo a concessão e manutenção dos benefícios (prestações pecuniárias), do serviço de reabilitação profissional, e, no que a uns e outros respeita, do serviço social, para os beneficiários de todas as categorias.

empreendimentos, somados aos recursos da previdência que foram utilizados inclusive para a construção de Brasília, segundo cálculos da professora da UFMG, Eli Gurgel, equivaliam a 69,7% do PIB, em 1997 (UNAFISCO-SINDICAL, 2003). E, como ocorreu com os recursos utilizados no início do século para propiciar a industrialização do país, o dinheiro utilizado nunca voltou para os cofres da previdência.

- b. Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) - que tem a seu cargo a prestação do serviço médico, abrangendo a assistência ambulatorial, hospitalar, dentária e farmacêutica, na medida autorizada pela legislação em vigor, aos beneficiários de todas as categorias vinculadas à previdência social e aos da assistência abrangidos pela LBA, bem como a prestação do serviço social correspondente.
- c. A Central de Medicamentos (CEME) - que tem a cargo o fornecimento de medicamentos, por preços acessíveis, aos mais necessitados dentre os beneficiários.

II - Na linha de atividades-fim da Assistência Social:

- a. Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA) - que tem como objeto precípua a prestação de assistência social à população carente, mediante programas de desenvolvimento social e de atendimento às pessoas, independentemente da vinculação destas a qualquer entidade integrante do SINPAS, bem como promover a execução da política nacional de assistência social, orientando, coordenando e supervisionando outras entidades executoras dessa política.
- b. Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) - que tem como objetivo o atendimento das necessidades básicas do menor atingido por processo de marginalização social, tendo a seu cargo, mediante o estudo do problema e o planejamento de soluções, promover a execução da política nacional do bem-estar do menor, orientando e fiscalizando as entidades executoras dessa política.

III - Na linha de atividades-meio de Previdência e de Assistência Social:

- a. Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) - a cujo cargo está a gestão financeira e patrimonial de todo o sistema, especialmente a arrecadação das contribuições e sua fiscalização, distribuindo esses recursos pelas demais entidades do SINPAS, segundo um Plano Plurianual de Custeio e os orçamentos anuais respectivos, bem como a realização dos projetos e aplicações patrimoniais que lhes dizem respeito.
- b. Empresa de processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV) - à qual competem a análise de sistemas, a programação e execução de serviços de tratamento da informação, o processamento de dados através de computação

eletrônica e o desempenho de outras atividades correlatas de interesse da previdência e assistência social.

- c. Conselho de Administração Financeira da Previdência Social (CAF) - constituído pelos dirigentes das entidades integrantes do SINPAS, sob a presidência do Ministro da Previdência e Assistência Social - ao qual compete a gestão do "Fundo de Previdência e Assistência Social" (FPAS) formado pela receita das mesmas entidades.

Nesse mesmo ano foi criada, também através da Lei nº. 6.435, a Previdência Complementar Privada do Brasil, com dois níveis: o das empresas com seus empregados, denominada Previdência Complementar Fechada e a individual, administrada por instituições financeiras, chamadas de Previdência Complementar Privada Aberta (Silva, 1997, p. 47).

Com a criação do SINPAS o Serviço Social passou a integrar outros órgãos que se inseriram no sistema previdenciário: INPS, INAMPS e LBA. Dessa forma as suas atividades foram descentralizadas e a nova realidade passou a exigir outras práticas, na medida em que a natureza de suas atividades e a clientela a ser atendida seriam diferentes. Contudo, segundo Oliveira (1986), algumas atividades consideradas próprias da profissão se mantiveram, como a ajuda pessoal nos desajustamentos sociais, o amparo à família no encaminhamento médico e ao trabalho, assistência judiciária para a habilitação aos benefícios e a prática do Serviço Social de grupo e de comunidade.

Nesse contexto, o seu espaço político-institucional sofreu um redimensionamento, com perda significativa da sua autonomia, conquistada com a criação da LOPS. Os Centros de Serviço Social, *locus* próprio do Serviço Social na Previdência no período anterior, foram extintos, significando perda do espaço conquistado e o Serviço Social passou a integrar as Divisões de Benefícios. As atividades profissionais, conforme Iamamoto (1987, p.103), assumem uma feição administrativa, passando a trabalhar com atos normativos, que expressam os objetivos institucionais. Percebemos que essas medidas estão relacionadas com a crise financeira que gerou o SINPAS, exigindo a diminuição com os gastos sociais, considerados indesejáveis no âmbito da política previdenciária, e com a racionalização do sistema previdenciário.

O Serviço Social se mantém como um serviço de natureza complementar do SINPAS, porém, sua ação agora se limita ao beneficiário⁴² em sua dificuldade na obtenção dos documentos de identificação e na assistência jurídica.

Com a extinção dos Centros Sociais surge uma perspectiva de exclusão da profissão da linha das atividades-fim da Previdência Social, com a sua transferência para a linha de atividades-fim da Assistência Social, mais especificamente para a Legião Brasileira da Assistência - LBA, que agora também fazia parte do sistema Previdenciário. A argumentação dessa exclusão estava respalda, segundo Idailza Beirão (2005), pela idéia de que na LBA seria concentrada toda atividade voltada para a assistência social, tais como os programas voltados para os idosos e os excepcionais, ambos considerados como demanda própria da profissão. Porém, esta não era a única demanda da profissão no sistema previdenciário; existia uma demanda muito maior que se traduzia nos trabalhadores urbanos e rurais (domésticos, contribuintes individuais, avulsos, empregados, empregadores, pescador, produtor, meeiro, arrendatário etc) e nos segurados facultativos (dona-de-casa, estudantes, desempregados, presidiários, etc). O motivo que estava por trás da falta de reconhecimento da importância do Serviço Social na política previdenciária era a crise financeira da Previdência e o apelo à diminuição dos gastos sociais.

Apesar de algumas assistentes sociais ainda serem transferidas para a LBA, essa redistribuição não se verificou na íntegra devido à luta empreendida pela Coordenação Nacional do Serviço Social, passando apenas os programas de conteúdos mais assistenciais,

⁴²Segundo Oliveira (1986) o termo "beneficiário" refere-se à pessoa abrangida pela proteção social do SINPAS. Contudo, convém distinguir o seguinte: I - no campo da Previdência social, o termo tem uma definição legal expressa e bem limitada, compreendendo: segurados, os abrangidos por direito próprio, ou seja, os filiados ao SINPAS, em razão do exercício de uma atividade remunerada, com ou sem vínculo empregatício, nos termos da legislação, bem assim os que lhes são legalmente assemelhados; dependentes, os abrangidos por intermédio de um segurado, de quem dependem financeiramente os abrangidos pelo chamado "amparo-previdenciário" (maiores de 70 anos ou inválidos, não abrangidos por outra forma de proteção previdenciária); II - no campo da ASSISTÊNCIA SOCIAL, o termo não tem conceituação estritamente definida, compreendendo, em princípio: população carente, com prioridade para os necessitados de assistência pré-natal e natal, reforço alimentar na faixa de 0 a 6 anos de idade; os excepcionais; os idosos (âmbito da LBA); o menor atingido por processo de marginalização social (âmbito da FUNABEM). No campo previdenciário, inclui-se, pois, como BENEFICIÁRIOS do SINPAS, toda a população, nas zonas urbana e rural, com exceção dos cobertos por meio de regimes previdenciários próprios, como os Congressistas (que, contudo, podem ser segurados facultativos), os membros das Forças Armadas, os servidores estaduais e municipais. Compreendem-se aí, como SEGURADOS, tanto os empregados, como os empregadores e os trabalhadores autônomos, de qualquer categoria, bem assim os ministros de confissão religiosa, a estes últimos equiparados, por definição legal; e, ademais, os dependentes de todos estes. Compreendem-se, ainda os maiores de 70 anos ou inválidos, sem atividade remunerada nem renda superior à metade do maior salário-mínimo, não amparados por outro regime previdenciário. No campo da assistência social, incluem-se os membros da população em estado de carência, independentemente de serem, ou não, vinculados ao INPS, bem como os menores em processo de marginalização.

como o do excepcional e do idoso, conforme a descentralização da política já anunciara (Araújo, 1993, p. 3).

O Serviço Social na Previdência passa então a desenvolver as suas atribuições nas agências e postos de benéficos, mas, sem correspondência com a macro-estrutura da instituição, criando muitas vezes, por isso, conflitos internos, já que inexistia uma definição quanto à necessidade de sua atuação (Idem).

Em meio a esses acontecimentos, a marca central desse período é a luta pela reconquista do espaço profissional no interior dos órgãos locais, enquanto unidades de prestação de serviços beneficiários. Essa luta levou os assistentes sociais à elaboração do II Plano Básico de Ação do Serviço Social na Previdência, que foi aprovado pela Resolução INPS n° 064.2/78. Segundo Cartaxo (1997) nesse II PAB os assistentes sociais se propunham a delinear o novo espaço profissional agora junto aos Postos e Agências de Seguro Social. Com ele são redefinidas as atribuições do Serviço Social como serviço de natureza complementar que objetivava ajudar aos beneficiários da Previdência Social em situação de risco social e nas suas relações com a Instituição, considerando os fenômenos sociais externos, ou seja, seu objetivo consistia em “ajudá-los nas suas relações com a Instituição, considerado os fenômenos que interferem nestas situações de risco” (In: Análise Institucional e Plano de Ação MPAS-INPS, 1975, p. 132).

Na Previdência, a partir desse novo enfoque, o Serviço Social passa a trabalhar integradamente com os setores de Benefícios, Reabilitação Profissional⁴³ e de Perícia Médica do INPS, objetivando um atendimento integral com vistas a uma rápida recuperação do segurado e conseqüente retorno ao trabalho. A atuação integrada com esses setores criou um mal-estar porque os objetivos do Serviço Social não se coadunavam com os dos demais setores, uma vez que aqueles setores atuavam numa perspectiva “econômica humanizada” de acumulação, muito mais em favor da Instituição do que dos segurados. Pode-se dizer que, em termos de política de ação, ocorreu um certo conflito, principalmente⁴⁴ com a Perícia Médica⁴⁴ que, enquanto se restringia aos aspectos singulares da doença do cliente, o Serviço Social

⁴³A reabilitação profissional foi implantada em 1960 e estruturou-se em trabalho de equipe interprofissional. Nesta competência ao assistente social o estudo da realidade social do cliente e o tratamento dos problemas psicossociais que pudessem ter interferência no processo de Reabilitação Profissional e na consecução de seus objetivos. O assistente social atuava também como o técnico em aconselhamento profissional junto ao cliente, à sua família, na equipe, na comunidade, com relação ao programa de profissionalização e junto à administração da Entidade.

⁴⁴A Perícia Médica foi criada em 1936, com a função de avaliar a capacidade produtiva da força de trabalho, sem se ater a problemas extra-doença. Suas atividades constituem um instrumento de peso e valor no controle de gastos de benefícios por incapacidade e com um auxiliar do processo produtivo, enquanto Benéfico tem como função o processamento das prestações pecuniárias, na parte que diz respeito às exigências documentais e legais.

considerava-o com um indivíduo carente de ajuda, isso porque a atenção do Serviço Social se volta para a classe trabalhadora (a de nível salarial mais baixo) em situação de risco social, objetivando a redução das desigualdades sociais (Araújo, 1984, p. 43-44).

O procedimento institucional da perícia médica previdenciária não é aleatório, contém a lógica racional da reprodução da força de trabalho. E esta se realiza quer possibilitando a recuperação mínima de saúde para a produção, quer como mediador do processo de concessão do “auxílio-doença”, que como salário indireto, garante ao trabalhador a subsistência, e, portanto, a reprodução ou manutenção da força de trabalho (Cartaxo, 1995, p. 79).

De acordo com Diniz (1984), para amenizar os impasses entre o Serviço Social e aqueles setores, foi instituído o Programa Integrado de Tratamento Médico-Social Prioritário, através da Portaria Ministerial nº. 3.217/83 que propunha o atendimento de forma mais equilibrada tanto em relação às demandas da classe trabalhadora como da Previdência Social, visando proporcionar aos segurados em auxílio-doença tratamento médico-social adequado, recuperando sua capacidade laborativa para o mais rápido retorno ao trabalho, mediante entrosamento efetivo entre os setores de perícia Médica, Serviço Social, Reabilitação profissional, CEME e a rede assistencial do INAMPS.

Porém, os esforços empreendidos não evitaram o confronto entre os técnicos do Serviço Social e os da Reabilitação Profissional no dia-a-dia em dois níveis de contradição. No primeiro, a contradição entre as demandas pleiteadas pela massa previdenciária para cobertura de suas necessidades sociais. No segundo nível, trata-se da contradição existente entre as convicções político-ideológicas dos profissionais e as condições de sua prática profissional (Idem, p.83).

Apesar de apresentar uma preocupação com a demanda carente de ajuda em relação aos demais setores, demonstrando com isso um pequeno avanço rumo aos direitos sociais, os assistentes sociais ainda demonstraram dificuldades em relacionar tal carência com os fatores econômico e sócio-político da totalidade social. Por conseguinte, essa falta de visão crítica da estrutura social, que é marcada pelo antagonismo de classes, leva-os a executar uma prática baseada na pedagogia psicossocial, que busca o ajustamento do homem ao sistema, responsabilizando-o por seus problemas individualmente. Dessa forma,

Se assim é, o potencial legitimador da ordem monopólica contido na psicologização [...] implica um tipo novo de relacionamento “personalizado” entre ele e instituições próprias da ordem monopólica que, se não se mostram aptas para solucionar as refrações da “questão social” que o afetam, porém, são suficientemente lábeis para entrelaçar, nos “serviços” que

oferecem e executam, desde a indução comportamental até os conteúdos econômico-sociais mais salientes da ordem monopólica – num exercício que se constitui em verdadeira “pedagogia” psicossocial, voltada para sincronizar as impulsões individuais e os papéis sociais propiciados aos protagonistas (Netto, 2001a, p. 42).

Nesse sentido, para muitos estudiosos, entre eles Cartaxo e Araújo, o II PBA estava fundamentado no modelo psicossocial remanescente dos planos anteriores e na matriz teórico-metodológica do funcionalismo. A respeito da psicologização das relações sociais Netto (2001a) comenta:

A rota da psicologização passa, num primeiro momento, pela determinação da problemática da “questão social” como sendo externa às instituições da sociedade burguesa – ela deriva não das suas dinâmicas e estrutura, mas de um conjunto de dilemas mentais e morais; logo a proposta terapêutica não pode ser senão “uma reorganização espiritual” [...] apta a contemplar “o verdadeiro programa social dos proletários” [...], consistente em “assegurar convenientemente a todos, primeiro, uma educação normal, depois, o trabalho regular” [...]. O deslocamento que verificamos aqui não converte a psicologização em individualização. Ele consiste basicamente em dois movimentos: um, que deseconomiza (e, portanto, desistoriciza) a “questão social”; outro, que situa o alvo da ação tendente a intervir nela no âmbito de algumas expressões anímicas [...] Ambos concretizam o giro que translada o enfoque das refrações da questão social, sem prejuízo da sugestão de práticas que as afetem perfunctoriamente, para o terreno da modelagem psicossocial e moral [...] se não estamos já diante da individualização dos rebatimentos da questão social, o fato é que este passo psicologizante matriza uma postura verdadeiramente canônica da tradição conservadora, postura que será inteiramente compatível com vertentes que, nesta tradição, repudiam alguns dos postulados centrais do positivismo “clássico” (é o caso específico das proposições da Doutrina Social da Igreja, tal como as formulou Leão XIII); desde então, a programática conservadora inovou pouquíssimo (Netto, 2001a, p. 45-46).

Analisando esse momento através da perspectiva histórico-crítica, compreendemos que essas mudanças no espaço político-institucional do Serviço Social na Previdência não se explicam por si mesmas, mas por toda a reorientação da política social dos governos militares da época. A ampliação do sistema de proteção social por parte do Estado ditatorial ocorreu para aliviar tensões presentes na sociedade brasileira, algumas das quais eram provenientes do período anterior ao golpe militar e que este havia contido, como os conflitos no campo, enquanto outras decorriam da política econômica adotada, que privilegiava o crescimento econômico em detrimento do desenvolvimento social, exigindo alguma atenção paliativa por parte do governo militar que impedia qualquer tipo de reivindicação trabalhista ou popular. Nessa perspectiva, Netto (1994) afirma que:

(...) a autocracia burguesa investiu na reiteração de formas tradicionais da profissão, seu movimento imanente apontou, como tendência e facticidade, para uma ponderável reformulação do cenário do Serviço Social [...] Tais condições vinculam-se, sobretudo à reorganização do Estado e às modificações profundas na sociedade que se efetivaram, durante o ciclo autocrático burguês, sob o comando do grande capital. (...) A racionalidade burocrático-administrativa com que a 'modernização' rebateu nos espaços institucionais do exercício profissional passou a requisitar do assistente social uma postura ela mesma 'moderna', no sentido da combatibilização 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 instancias hierárquicas e, doutra, a sua crescente intersecção com outros profissionais (Netto, 1994, p. 118-123).

A racionalidade burocrático-administrativa emergente do processo de industrialização e baseada nos conceitos de racionalidade, eficiência e organização impunha à administração pública o controle do seu funcionamento. Por fazer parte da máquina estatal, a Previdência teve que se enquadrar nas novas exigências conjunturais do capital.

No final da década de 1970, com o agravamento da crise sócio-econômica, surge um novo momento político no Brasil, com novos sujeitos sociais que se expressavam através da organização sindical e popular que reivindicavam do Estado o atendimento de suas necessidades. Nesse momento, configura-se um processo de resistência e luta que levará às greves, em 1979, do ABC paulista, ao movimento pela Anistia e à Reforma Partidária.

O processo de democratização em fins dos anos 70 colocará na ordem do dia a questão social e a necessidade de seu enfrentamento por meio, inclusive, da superação do modelo de política social do regime militar. Destaca-se neste processo a presença de sujeitos políticos novos – um novo movimento operário, o movimento sanitário, o movimento de aposentados, dentre outros, com propostas e demandas no campo das políticas sociais [...] (Behring, 1997, p. 30).

Em 1980 foi criado o Partido dos Trabalhadores - PT; em 1982 surgem as primeiras eleições sob o pluripartidarismo; a Central Única dos Trabalhadores - CUT surge em 1983, ano em que houve uma primeira tentativa de greve geral; em 1984 iniciam-se a campanha nacional pelas "eleições diretas já" para presidente da República e, finalmente, a instalação da Assembléia Nacional Constituinte e a elaboração da atual Carta Constitucional, concluída em 08 de outubro de 1988 (Silva, 1997, p. 48-49). A estrutura do SINPAS manteve-se até o advento da Constituição de 1988.

Em paralelo a essas mudanças na realidade brasileira, a prática do Serviço Social na política de Previdência Social não demonstrou significativos avanços, pelo contrário, limitou-se ao contido no II Plano Básico de Ação até 1991. Segundo Cartaxo (1997, p. 125), isso não significou, porém, que nas décadas de 1980 e 1990 não houvesse esforços individuais e de algumas equipes em expressar novas práticas, fundamentadas principalmente no conhecimento acadêmico obtido com a participação em cursos de pós-graduação, congressos, assim como nos movimentos sociais emergentes.

O Plano Básico de Ação - PBA vigorou de 1978 a 1991, sem nenhuma alteração, num período histórico marcado por uma intensa dinâmica social onde se registra a entrada em cena de novos atores sociais com o ressurgimento do movimento operário, mobilizações sociais e a retomada da luta pela redemocratização do país. A não renovação do PBA face as demandas sociais impostas pela dinâmica da sociedade contribuiu para uma prática profissional tradicional, burocratizada, a-histórica [...] o que gerou a formação de uma cultura profissional rotineira, internalista e tarefaira [...] (In: Matriz teórico Metodológica do Serviço Social na Previdência Social, 1994, p. 14-15).

De acordo com Gomes⁴⁵ (2005), na década de 1980 a equipe do Serviço Social em Maceió/AL era concentrada em um só local. Os segurados eram encaminhados pelos Postos de Benefícios para os assistentes sociais que atendiam na Rua Pedro Monteiro. Esse trabalho era coordenado pelo Núcleo de Supervisão Técnica de Serviço Social, instalado em outro prédio. Os projetos executados eram os seguinte: Projetos de Integração com a Perícia Médica e de Integração com o Benefício, todos na perspectiva conservadora. A metodologia utilizada era o atendimento individual e grupal, através de grupo eventual e permanente.

A supervisão, ao definir previamente como papel mais adequado a ser assumido pelo profissional o de facilitador do relacionamento em todas as implicações éticas, delimitou a natureza da intervenção. Na prática, isto significou segredo profissional e grupal a todas as inconfidências que ocorriam nas reuniões. Assim, o assistente social passou a ser depositário da confiança e esperanças de todos. Além disto, deveria ficar claro para todos que os profissionais não disputavam poder nem espaço com ninguém, além daquele que lhes eram devidos por mérito da profissão. A definição e a clareza do papel e do lugar dos profissionais reforçaram positivamente o trabalho, transformando o ambiente de trabalho e, conseqüentemente, o atendimento aos usuários dos serviços institucionais (Celim e Gentili, 1995, p. 147).

⁴⁵Marta Ferreira Gomes é assistente Social do INSS desde 1980, foi coordenadora do Programa de Educação Previdenciária PEP, ex-chefe do Setor de Serviço Social do INSS, ex-conselheira do CRESS/16ª Região, atualmente secretária do Conselho de Previdência Social do Estado de Alagoas. Depoimento, concedido em 25/11/2005.

A análise empreendida nesta seção nos mostrou que durante o período 1960-90, o Serviço Social na Previdência passou por três momentos diferentes, de avanços e recuos em consonância com movimento da Previdência. O primeiro foi com a LOPS (1960-66), o segundo foi com o INPS (1966-77) e o terceiro foi com o SINPAS (1977-90).

No primeiro momento o Serviço Social foi regulamentado como assistência complementar, para atuar junto aos setores de benefícios, perícia médica, assistência médica, financeiro e pessoal. Isso significou um espaço de atuação definido; sua clientela eram os beneficiários carentes de ajuda; sua função era tornar humano e individualizado o relacionamento entre a Instituição e a clientela e ajustar os beneficiários à sociedade, à previdência e ao trabalho, através de técnicas de prevenção e correção dos desajustamentos na atuação direta com a família, no trabalho e na comunidade; utilizava métodos, instrumentos e técnicas próprias da profissão, como entrevistas, visitas domiciliares, entre outras e tinha como perspectiva teórica o funcionalismo.

O Serviço Social na Previdência Social é a assistência complementar que, através de métodos, instrumentos e técnicas próprias: I – atende aos beneficiários carentes de ajuda [...]; II – contribui, pela atuação junto aos setores da instituição, incumbidos [...] de ajustamento social; III – previne e corrige desajustamentos através de atuação direta na família, no trabalho e na comunidade (Art. 1º, da Resolução nº. 1.081, de 26/01/1965).

De acordo com Iamamoto (1998), os pioneiros do Serviço Social na Previdência Social demonstraram uma acentuação romântica da crítica, pois os profissionais valorizavam a sociedade moderna, sob a ótica de um pensamento humanitário que denunciava o lado mau das relações capitalistas. Assim, utilizavam-se do argumento de que a profissão passaria a investir na amenização dos contrastes econômico-sociais, por meio de uma reforma moral dos indivíduos, caucionada pela racionalização das relações sociais, implementadas pela hegemonia burguesa. Permanecendo, portanto, a herança conservadora, juntamente com o aperfeiçoamento da racionalização dos métodos e procedimentos de intervenção. As justificativas para tal inserção estavam fundamentadas não apenas na pretensão do cumprimento das técnicas de seguro social, mas na preocupação com o bem-estar social dos segurados, com o sentido social do seguro, portanto, na real necessidade da aplicação do humanismo cristão às técnicas do seguro social.

Ao negar a estrutura social centrada na diferença de classes, o Serviço Social na Previdência revela ter como objetivo inicial o desenvolvimento de ações nos âmbitos: Institucional, familiar, profissional e comunitário do beneficiário, voltadas para o ajustamento

do homem ao sistema, sem questionar a realidade social no qual ele estava inserido. Assim, contribuía com a mistificação dos problemas decorrentes do modelo econômico de produção explorador, reforçava o controle social e passava a se constituir no agente mediador das relações entre instituição e cliente. Essa prática tem a influência do pensamento positivismo-funcionalista, que ao conduzir as práticas profissionais para a integração social favorece apenas aos interesses burgueses, contribuindo, portanto, com o processo de reprodução da ordem social vigente.

A partir da década de 1960, com a unificação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões o Serviço Social na política previdenciária teve a normatização da sua base legal; passou por vários processos contraditórios de ampliação e redução do seu campo de atuação; sofreu duas ameaças de transferência para a área da assistência social (LBA); passou por um processo continuado de definição e redefinição de suas competências técnico-institucionais; avançou em sua perspectiva teórico-metodológica; foi desestruturado e reestruturado no espaço político-administrativo dessa política; sofreu perdas de importantes instrumentos de trabalho; mobilizou-se internamente.

No segundo momento o Serviço Social passou por uma fase de ampliação de suas demandas e atribuições, pois lhe coube unificar os diferentes programas dos IAPs e implantar uma nova programação. Sua prática se expandiu com a realização de cursos, ciclos de palestras e seminários; sua clientela passou a ser segurados, beneficiários, dependentes, empresas e associações de classes; sua atuação se dava nas esferas do planejamento, da administração, da execução e da supervisão. Baseada na perspectiva funcionalista elaborou o seu primeiro Plano Básico de Ação – PBA e definiu estratégias políticas de compra de serviços assistenciais à rede privada.

No terceiro momento o Serviço Social passou por significativas mudanças. Com a extinção dos Centros Sociais, suas atividades foram descentralizadas, o que provocou, num primeiro momento, a perda do seu espaço de atuação. Mas quando os assistentes sociais passaram a atuar em outros órgãos da Previdência, voltaram a ampliar o seu espaço de atuação, em decorrência dessa atuação mais capilarizada. Foi ameaçado de ser excluído da Previdência, o que, se concretizado, obrigaria seu quadro de assistentes sociais a atuar na LBA, que representava a política de Assistência, fato que causou uma exitosa mobilização nacional. Sua atuação se deu junto aos setores de benefício, reabilitação profissional e perícia médica. Sua clientela principal passou a ser o beneficiário em situação de risco social e a classe trabalhadora. Foi elaborado o segundo Plano de Ação do Serviço Social, que, baseado

no modelo psicossocial respaldado na perspectiva funcionalista, não demonstrou grandes avanços na linha de ação dos assistentes sociais.

Essas três fases revelam momentos de estabilidade e instabilidade do Serviço Social no contexto da política previdenciária, devido a subordinação da Previdência Social ao movimento das mudanças estruturais que ocorreram na sociedade para lhe ajustar às condições econômicas e sócio-políticas do país, em conformidade com as exigências do capital.

Nesse sentido, a análise sobre a inserção do Serviço Social na política previdenciária brasileira revela a sua subordinação ao movimento das mudanças estruturais que ocorreram e ocorrem para ajustar a Previdência Social às condições econômicas e sócio-políticas do país, em conformidade com a correlação de forças que se estabelece em cada período histórico.

Desde a sua implantação até o período de vigência do SINPAS, observamos que uma das principais funções do Serviço Social na Previdência foi a reintegração do sujeito ao cotidiano social, através do atendimento ao beneficiário do sistema mediante orientação, encaminhamento e prestação de ajuda supletiva (a partir de 1965), visando a correção de sua disfunção social. Assim, fica clara a execução de uma prática funcionalista que tanto oculta a própria inserção histórica da profissão entre as relações fundamentais da sociedade e é funcional à própria tecno-burocratização da ditadura, como revela a faceta do controle social exercido pelo capitalismo.

Nesse sentido, apoiando-nos em Netto (2001a) poderíamos supor que a funcionalidade histórico-social do Serviço Social no contexto da política previdenciária até agora se definiu, principalmente enquanto uma tecnologia de organização dos componentes heterogêneos da cotidianidade de grupos sociais buscando ressitua-los no âmbito desta mesma estrutura do cotidiano.

Na perspectiva funcionalista, a prática profissional dos assistentes sociais na Previdência Social estava demarcada pela visão psicologista dos problemas sociais que levava à individualização dos problemas sociais e a moralização das ações tendentes à sua compreensão e intervenção profissionais. Os assistentes sociais eram influenciados pelo pensamento conservador hegemônico da sociedade e, ainda, não se apercebiam que revertiam para os beneficiários do sistema previdenciário a materialização de uma política social como parte dos direitos sociais ganhos na correlação de forças e pelo movimento das lutas sociais históricas entre as classes.

Os instrumentos e métodos utilizados pelo Serviço Social na Previdência foram comuns desde a sua implantação, porém, no ano de 1965 eles foram normatizados. São eles: entrevista, orientação, encaminhamento, esclarecimento, assistência, diligências, informação, mediação, intervenção, mobilização, assessoria, estudo de caso, estudo sócio-econômico, divulgação, levantamento de necessidades, planejamento e execução de planos, programas e projetos, conceder ajuda supletiva imediata ou continuada (em dinheiro).

Todo esse processo se realiza num momento em que a profissão debate sobre as formas de superação do Serviço Social tradicional na América Latina. Porém, o rebatimento desse processo no Serviço Social na Previdência apenas foi verificado no período de 1966-1977, com a implementação do tecnicismo, que foi desenvolvido para atender ao programa de desenvolvimento do governo militar e não ao processo de questionamento da prática. Isso porque, segundo Trindade (1999, p. 131), o novo contexto sócio-político ditatorial brasileiro leva a grande maioria dos assistentes sociais a assumir os rumos da modernização conservadora e a incorporar as bases desenvolvimentistas próprias da política técnico-burocrática.

Dessa forma, percebemos que dentro desse contexto político é posto para o Serviço Social a necessidade de sua modernização, de laicização da sua prática. A realidade exige a sua integração ao aparato técnico-burocrático, com competência para assumir a racionalização da gestão da força de trabalho e da intervenção nas seqüelas da questão social, sendo esta, fruto das desigualdades sócio-econômicas da população pobre, gerada pelo modelo econômico implantado pela ditadura.

Os objetivos do Plano Básico de Ação, que se traduziu no marco referencial predominante da categoria no âmbito previdenciário, nas décadas de 60/70, contribuíram com a permanência do Serviço Social na Previdência, quando foi ameaçado de exclusão da política previdenciária para a política de assistência. Isso porque, ao focalizar a ação profissional no modelo psicossocial, que conduzia ao ajustamento do beneficiário ao sistema, criou uma perfeita sincronia com os objetivos do modelo desenvolvimentista implantado no Brasil, que direcionava as ações governamentais para estimular um crescimento acelerado da economia e previa a superação da pobreza a partir de ajustes feitos no tecido social e das soluções individuais.

Percebemos que desde a implantação do Serviço Social na Previdência até o início da década de 1990 predomina a perspectiva conservadora que prescinde a visão histórica das relações sociais e econômicas, negando-lhe o caráter de classe. Por isso, o homem era visto

através de uma concepção genérica que deveria se ajustar para não destruir a paz social. O sistema previdenciário, então, deveria ser visto como um todo sincronizado e harmônico que o homem a ele deveria se ajustar para viver em harmonia.

3 O processo de reestruturação do serviço social na previdência no contexto das reformas da década de 1990

O cenário dos anos 1990 revelou um processo político-econômico anti-Constituição Federal de 1988, isso porque o avanço da política neoliberal levou o país a adotar um modelo fragmentário de proteção social, reforçando a idéia de um “Estado mínimo” como saída para a crise econômica. Nesse contexto, defendeu-se através de um discurso falseado em prol do social o corte de gastos e a desativação dos programas sociais públicos, por entenderem que acarretavam déficit público, inflação, redução da poupança interna e desestímulo ao trabalho.

A conjuntura desse período é marcada pela direção dada prioritariamente à política econômica restrita à estabilização e à abertura comercial, embora o discurso do governo, na retórica da posse, tenha apresentado como preocupação central o desenvolvimento do social. O primeiro plano de governo reafirmou esse discurso, reconhecendo formalmente o aumento da miséria e das desigualdades do povo brasileiro, e atribuiu suas causas à concentração de renda e de riqueza, à má distribuição da renda [...]. (...) Na verdade, já no governo Sarney, em seu Plano de Metas, o “tudo pelo social e o resgate dessa dívida” deveria proporcionar a erradicação da miséria absoluta. Portanto, esse velho, mas sempre recorrente discurso é reeditado nos governos neoliberais dos anos 90, sendo aprimorado pelo de FHC, como justificativa para a realização das metas de privatizações e, principalmente, das reformas estruturais – a administrativa e a previdenciária (Cartaxo, 2003, p. 163-164).

A Constituição de 1988 foi promulgada em 5 de outubro de 1988, tendo todo um capítulo que trata da Seguridade Social (artigos 194 a 204). Com o advento da Lei nº 8.029, de 12/04/1990 e do Decreto nº 99.350 de 27-6-1990, foi criado o INSS (Instituto Nacional de Seguro Social), autarquia federal vinculada ao então Ministério do Trabalho e Previdência Social, mediante a fusão do IAPAS (Instituto de Administração Financeira da Previdência Social) com o INPS (Instituto Nacional da Previdência Social).

A Constituição de 1988 delineou as linhas gerais para uma reforma democrática do Estado Brasileiro, principalmente na área social, contrapondo-se às tendências do período ditatorial, a saber: centralização; exclusão dos trabalhadores da gestão das políticas; e aprofundamento da privatização da prestação de serviços e da alocação de recursos – expressão do clientelismo e do patrimonialismo do estado brasileiro. A reforma empreendida pela ditadura realizou-se num contexto de “cidadania em

recesso”. Foi uma modernização conservadora do padrão de proteção social brasileiro, que ampliou a cobertura pra vários segmentos antes excluídos, rompendo a lógica da “cidadania regulada” [...]. Porém, não assegurou as bases de financiamento do sistema, que na década de 80 – a década perdida – entra em profunda crise administrativo-financeira. (Santos, 1983 apud Behring, 1997, p. 30).

A Constituição de 1988 definiu um conceito de Seguridade Social abrangente, estendendo os direitos à cobertura previdenciária, saúde e assistência social para a totalidade da população, independentemente do exercício profissional e da existência de vínculo contributivo.

Embora o sistema previdenciário seja firmado no seguro social, a ampliação de seus benefícios e expansão de cobertura ao longo do tempo fazem tender em direção à seguridade social. Isto se fez sentir no próprio período militar, precisamente na década de 70, quando esta política teve um maior caráter compensatório. A corporificação maior desta perspectiva ocorreu na Constituição de 1988, quando a Previdência foi incluída no tripé da seguridade social, com os princípios de equanimidade entre o urbano e o rural, universalizadade de cobertura pela inclusão do facultativo e maior extensão dos direitos sociais. [...] Mas, mesmo considerando esta tendência, dada pela Constituição de 88, verificamos que contraria o princípio da seguridade, quando a segmenta à população: previdência para quem contribui, a assistência para quem precisa e a saúde para todos (Cartaxo, 1995, p. 148).

Isso significou grandes avanços no campo da proteção social do trabalhador e dos cidadãos, passando a ser visto como um conjunto de iniciativas indissociáveis e essenciais. No capítulo II, artigo 194 da Constituição Federal, o conceito de Seguridade Social é compreendido como um conjunto integrado de ações de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (Silva, 1997, p. 51).

O modelo de Seguro Social adotado na Constituição Federal - CF de 1988 veio a se contrapor ao modelo de Seguro Social que fora adotado no Brasil desde a década de 30, desenvolvido a partir da Era Vargas, voltado para a classe trabalhadora contributiva da Previdência Social. Seus dependentes tinham garantido direitos sociais tais como Previdência e Saúde. Ou seja, a proposta de Seguridade Social agora buscava superar a concepção de proteção baseada apenas no vínculo trabalhista e no assistencialismo, via filantropia, ao afirmar o princípio de justiça, equidade, solidariedade e cidadania. Com isso a nova Constituição procurou resgatar o direito social.

Nesse sentido, o direito à Previdência abrangeria todos os cidadãos, já que um dos seus princípios era a universalização. No entanto, mesmo com a Constituição de 1988, esse direito continuou excludente, se analisarmos o conteúdo do art. 201 da Seção III que trata da Previdência Social: “Os planos de previdência social, *mediante contribuição*, atenderão, nos termos da lei”.

Com base na pesquisa analítica encontrada na subseção 1.1 podemos admitir que essa nova característica da seguridade social brasileira, conferida pela Constituição de 88, apresenta uma abertura para a construção de um sistema de proteção social universal e igualitário semelhante ao Estado de Bem-Estar Social implementado por países europeus nos “30 Anos de Ouro” seguintes à 2ª Guerra. Contudo, o mesmo estava longe de se concretizar, se consideramos a falência da economia internacional ocorrida na década de 1970 devido à saturação dos paradigmas de acumulação capitalista adotados a partir dos anos 1940 (taylorismo/fordismo). Em resposta a esse abalo no sistema financeiro internacional, os países hegemônicos apontam à necessidade de se encontrar mecanismos de superação dos problemas demandados por essa situação. A solução encontrada foi a reforma do Estado via implantação da política neoliberal.

Vimos que enquanto a década de 1980 foi marcada por conquistas legais, a década de 90 revela um processo de desconstrução dos direitos conquistados com a Constituição Federal de 1988, pois a realidade sócio-econômica e política estava respaldada na construção de um projeto político de inspiração neoliberal que, atendendo aos interesses internacionais, procurava ajustes estruturais no sentido de inserir o país na chamada “modernidade”.

Os anos 90 foram totalmente hostis à Constituição de 88. Desgraçadamente, ela chegou na contramão do que acontecia no mundo. No plano internacional, já havia ocorrido a ruptura com os compromissos dos “30 Anos de Ouro” (o pacto keynesiano do pleno emprego, o Welfare State), fruto da terceira revolução industrial, da reestruturação produtiva e do fim da guerra fria. No plano ideológico prevalecia o neoliberalismo. E, com a crise da dívida dos países subdesenvolvidos em 1982, esta agenda neoliberal passou a ser imposta ao terceiro mundo durante o processo de negociação com agências multilaterais como FMI e Banco Mundial. No plano interno, o Brasil sofria com restrições econômicas nada desprezíveis. A crise de 82 levou ao esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista, que das décadas de 30 a 80 cumpriu a tarefa de industrialização tardia. Do ponto de vista político, assiste-se, a partir do Governo Collor, uma nova reorganização das forças conservadoras (Sugimoto, 2005. Disponível em: <http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/setembro2005/ju301pag06.html>. Acesso em: 14 de maio de 2006).

Isso se explica a partir da natureza instável do capitalismo e da sua busca incansável por superlucros, associada a uma revolução tecnológica. Mas esse modo de produção, regido pelo pacto fordista-keynesiano, entra em falência no cenário internacional a partir da década de 1970⁴⁶, em decorrência da queda da taxa de lucros do capital nos países centrais, que, com efeito, provocou índices baixos de crescimento da produção e da produtividade e, conseqüentemente, o aumento do desemprego⁴⁷.

De fato, a denominada crise do fordismo e do keynesianismo era a expressão fenomênica de um quadro crítico mais complexo. Ela exprimia, em seu significado mais profundo, uma crise estrutural do capital, onde se destacava a tendência decrescente da taxa de lucro, decorrente dos elementos acima mencionados. Era também a manifestação, [...], tanto do sentido destrutivo da lógica do capital, presente na intensificação decrescente do valor de uso das mercadorias, quanto da incontrolabilidade do sistema de metabolismo social do capital. Com o desencadeamento de sua crise estrutural, começava também a desmoronar o mecanismo de “regulação” que vigorou, durante o pós-guerra, em vários países capitalistas avançados, especialmente da Europa (Antunes, 2003, p. 31).

A falência do modelo fordista-keynesiano de produção e reprodução sociais, seguida da ruptura do padrão ouro-dólar instituído pelo regime de Bretton Woods, dos altos índices inflacionários e da mudança na distribuição do poder no cenário mundial, provocou uma prolongada crise ao longo dos anos 1980, marcada pelo desmonte do Leste Europeu, que propiciou um redimensionamento nas relações de poder no mundo, passando a exigir mudanças no padrão de produção.

Por conseguinte, foi implantado o modelo japonês ou toyotismo de produção e reprodução social, que buscava uma flexibilidade no processo de trabalho aliado as proposta do neoliberalismo⁴⁸, o que provocou grandes alterações em todos os setores da sociedade: no

⁴⁶Segundo Hobsbawm (1995) o período que se iniciou nos anos 70 diz respeito a uma “nova era de decomposição, incerteza e crise”. Ou seja, o mundo capitalista está convivendo com problemas que a idade do ouro parecia ter eliminado: desemprego em massa, depressão cíclicas severas, desproporcionalidade entre o crescente número de mendigos sem teto e o luxo abundante em meio a rendas limitadas e despesas ilimitadas do Estado. E, finaliza: a crise é econômica, política, social e moral.

⁴⁷Segundo Tavares (2006, p. 9) o desemprego é um fenômeno que está na base da questão social, criando condições ideias para outras formas de exploração, ainda mais graves do que a que se pode fazer mediante a relação formal empregado/empregador.

⁴⁸“O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é O Caminho da Servidão, de Friedrich Hayek, escrito já em 1944. Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política” (Anderson, 1998, p. 9). Com a chegada da grande crise do modelo econômico, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, tudo mudou. A partir daí as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno (Anderson, 1998, p. 10).

mundo do trabalho, nos modos de regulação estatal, no mundo da cultura etc. E, foi impulsionada uma nova dinâmica à política de seguridade social. Esta última é citada por Mota (2000a),

(...) as mudanças nos sistemas de seguridade social ganham destaque no conjunto das reformas, de cunho liberal, surgidas nos anos 80 e 90, tendo como principais formuladores os organismos financeiros internacionais, os empresários vinculados ao grande capital e a burocracia estatal a eles associada. [...] Trata-se de um movimento de dimensão mundial, cuja extensão depende da posição e da condição de cada país no cenário da chamada nova reordenação econômica internacional (Mota, 2000a, p. 119).

Essas transformações no mundo do trabalho são acompanhadas pelo que alguns denominam de globalização. Esta, de acordo com Ianni (1992, p. 11), “expressa um novo ciclo de expansão do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório de alcance mundial”. Envolve nações, nacionalidades, regimes políticos, projetos nacionais, indivíduos, grupos, classes sociais, economias, sociedades, culturas e civilizações.

Nesse processo o capitalismo globaliza não só a produção, a distribuição, a troca e o consumo, mas também as coisas, gentes, idéias, cultura, o Estado, as instituições, desnacionalizando-os conforme seus objetivos e estratégias fundamentais. Como parte desse contexto, a questão social mundializa-se, passa a ter novos significados e características, ganha uma dimensão global, ou seja, passa a se apresentar de forma generalizada através do aumento do desemprego, nos crescentes processos migratórios envolvendo diferentes países e na assunção, cada vez maior, de processos de trabalho flexíveis, precários e sem garantia de proteção social.

No horizonte da globalização encontram-se as propostas neoliberais, promovidas ou sustentadas por governantes de países capitalistas centrais. Suas propostas e estratégias de reordenamento do capitalismo, sustentadas no “endeusamento do mercado” e na “quebra da condição salarial” dos trabalhadores, conquistada, em especial, até a metade do século XX, visam dar novos fundamentos a esse modo de produção face às crises do capitalismo e ao novo reordenamento geopolítico, econômico e cultural dos países pós Guerra Fria.

Adotando a contribuição de Chesnais⁴⁹ (1996, p. 13), a globalização é apontada como processo de *mundialização* da economia, de constituição de um regime de acumulação

⁴⁹Chesnais atribui o termo globalização às business management schools norte-americanas, que identificam este processo com sendo benéfico e necessário, aos quais todas as economias devem adaptar-se. Nesta ótica, a liberalização e a desregulamentação da economia são processos naturais. Tendo em vista a falta de nitidez

mundial predominantemente financeiro, ou melhor, “uma nova configuração do capitalismo mundial e dos mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação”.

Chesnais (1996) defende a mundialização como uma fase do processo de internacionalização do capital e da sua valorização, que ocorre nas regiões em que há recursos ou mercados. Ela é resultante da fase de acumulação ininterrupta do capital, desde 1914, e das políticas de liberalização, privatização, desregulamentação e desmantelamento das políticas sociais e democráticas, iniciadas na década de 1980. A mundialização da economia de mercado privatizada, desregulamentada e liberalizada, deixa o capitalismo sem regras, procedimentos e instituições que permitam constituir o Estado previdenciário nacionalmente. A internacionalização do capital desmantela as barreiras internas entre as funções financeiras e a interdependência dos segmentos do mercado. Isso impõe uma linha de conduta que implica, para a maioria dos países, na perda da capacidade de conduzir desenvolvimento independente, no desaparecimento de especificidades dos mercados nacionais e na impossibilidade de muitos Estados levarem políticas próprias.

Contudo, de acordo com Silva (2004, p. 55), existem outras expressões utilizadas para designar esse conjunto de transformações que vem marcando a sociedade contemporânea sob diferentes perspectivas, entre elas: *sociedade global* (Octávio Ianni, 1992); *capitalismo global* (Celson Furtado, 19980); *capitalismo desorganizado* (Claus Offe, 1985); *sociedade pós-industrial* (Bell, D. 1993); *sociedade informática* (Adam Schaff, 1995).

Portanto, com a falência do padrão de acumulação fordista/taylorista, abre-se espaço para a consolidação de um novo modelo de acumulação, assentado em bases flexíveis, o chamado toyotismo, também conhecido como modelo nipônico. Ao contrário do fordismo, o modelo nipônico é voltado e conduzido pela demanda. A produção é flexível e diversificada, a qualidade é fator primordial, além do predomínio tecnológico. A transição do fordismo à acumulação flexível não significou apenas uma mudança no paradigma de produção e acumulação do capital; tal processo demarca o que podemos denominar de reestruturação do processo produtivo, que surge como uma alternativa de superação da crise do capital trazendo graves conseqüências à classe trabalhadora.

Isso nos leva ao entendimento de que nesse contexto de mudanças no mundo do trabalho, compreendidas como parte do processo de reestruturação produtiva e fruto das estratégias de superação do modelo fordista-keynesiano, em favor da acumulação flexível,

conceitual e o conteúdo ideológico e pouco crítico dessa expressão bastante utilizada na mídia, Chesnais propõe uma outra abordagem (1996).

assistimos à falência, também, do padrão intervencionista estatal e à ascensão do neoliberalismo, entendido aqui, com respaldo em Therborn (1995, p. 39), como uma superestrutura ideológica e política que acompanha uma transformação histórica do capitalismo, no qual a estabilidade monetária é a meta suprema de qualquer governo, ou seja, a sua principal interferência ocorreu sobre o Estado Nacional, refuncionalizando-o em detrimento das inversões estrangeiras, sob o pretexto da escassez de recursos ao atendimento das necessidades sociais, desencadeando o processo político denominado "reforma do Estado".

Quanto à “reforma do Estado”, podemos apontar que as transformações no mundo do trabalho vêm acompanhadas de profundas mudanças na esfera dos Estados Nacionais, exigindo as suas Reformas através das *políticas de ajuste*. Em resposta à crise, os países hegemônicos lançam mão de um conjunto de propostas, concretizadas no que ficou conhecido como o *Consenso de Washington*, configurado como uma “cartilha” de cunho neoliberal formulada a partir dos interesses dos países capitalistas centrais, cujas regras definem que as ações que os países periféricos devem adotar para se adequar aos padrões de exigência capitalista. Desse modo, os Estados, dentro dessa nova realidade, têm o objetivo de privilegiar o mercado financeiro, subordinando-se aos ditames do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI).

As corporações transnacionais, o grande capital, implementam a erosão das regulações estatais visando claramente á liquidação de direitos sociais, ao assalto ao patrimônio e ao fundo público, com a “desregulação” sendo apresentada como “modernização” que valoriza a “sociedade civil”, liberando-a da tutela do “Estado protetor” – e há lugar, nessa construção ideológica, para a defesa da “liberdade”, da “cidadania” e da “democracia”. E, com frequência, forças imediatamente opositivas ao grande capital têm incorporado o antiestatismo como priorização da sociedade civil e, também, como demanda democrática, do que decorrem dois fenômenos: 1) a transferência, para a sociedade civil, a título de “iniciativa autônoma”, de responsabilidades antes alocadas à ação estatal; 2) a minimização de lutas democráticas dirigidas a afetar as instituições estatais [...] (Netto, 1996, p. 100).

A reforma do Estado é legitimada pelo neoliberalismo, cujos princípios básicos são essencialmente: o individualismo exacerbado, o Estado mínimo e a desregulação do mercado. A liberdade individual, segundo Friedman (1985), é a finalidade das organizações sociais. Por conseguinte, qualquer intervenção do Estado sobre o mercado pode interferir nessa liberdade. Assim, os programas sociais promovidos pelo Estado são considerados como ameaça à liberdade individual por inibir a atividade e a concorrência entre os

indivíduos. Na concepção desse liberal, o mercado protege os indivíduos da coerção, sem haver a necessidade de uma autoridade centralizada, mas ele não elimina o governo, que é essencial para interpretar as regras e pô-las em prática.

É nesse contexto que emerge o “Estado mínimo” ou “Estado máximo” para o capital, no dizer de Netto (1993, p. 81), voltado para “erradicar mecanismos reguladores que contenham qualquer componente democrático de controle do movimento do capital” e, ao mesmo tempo, gerindo o social na ótica dos ajustes neoliberais de diminuição dos gastos sociais e da desregulamentação, diminuição ou do aniquilamento dos direitos sociais historicamente conquistados.

Na ótica neoliberal, o Estado, conforme Anderson (1995), deve ser parco em gastos sociais e intervenções econômicas, mas forte para romper o poder dos sindicatos e o controle do dinheiro. Para o autor, os países que seguem esse ideal devem manter a estabilidade econômica como meta principal de governo. Para alcançá-la, o Estado deve conter gastos sociais e criar um exército de reserva de mão-de-obra desempregada⁵⁰, desarticulando, desse modo, o movimento sindical. Precisa realizar uma reforma fiscal que reduza os impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas, a fim de liberá-los para a aplicação na produção. Com essas reformas, o país supostamente voltaria a crescer devido à estabilidade monetária e aos incentivos referidos.

Assim, a adoção dessa nova ideologia implicou em profundas mudanças nas políticas sociais capitalistas, cuja expressão mais significativa é o processo de desestruturação do Estado de Bem-estar Social ou Welfare States, edificado entre os anos 1945 e 1975, nos países centrais, como um “sistema estatal regulado, de educação, saúde, previdência social, integração e substituição de renda, assistência social e habitação, envolvendo também políticas de salário e emprego e a organização e produção de bens e serviços coletivos” (Draibe apud Silva, 2004, p. 56). Nessa perspectiva, comenta Sader (1995, p. 35) que o “neoliberalismo na América Latina - como na Europa - é filho da crise fiscal do Estado. Seu surgimento está delimitado pelo esgotamento do Estado de Bem-Estar Social - aonde ele

⁵⁰Para Tavares (2006, p. 9) no século XIX, Marx já apreendera a existência do exército industrial de reserva, como uma das condições de existência do modo de produção capitalista. Na medida em que as transformações contemporâneas tocam apenas a aparência do sistema, a nova lógica de reprodução, embora tecida por uma trama diferente, continua confirmando a vigência dessa categoria marxista. Evidente que a composição orgânica do capital, neste século XXI, assume outra conformação e que a capturação da mais-valia, possibilita pela flexibilização, pode ser feita para além das fronteiras do lócus do capital global, diferentemente do que ocorria na fase do capitalismo concorrencial.

chegou a se configurar e, principalmente, da industrialização substitutiva de importações (...).”.

Portanto, desde a década de 1970 o mundo está vivendo um processo de profundas transformações. E esse processo de reestruturação do capital traz em seu bojo o aumento das desigualdades econômicas, políticas e sociais, principalmente entre os países subdesenvolvidos (Brum, 1998). Fato este que está causando graves conseqüências no mundo do trabalho⁵¹. Dentre eles podemos destacar a precarização do trabalho, o aumento do desemprego e o crescimento do mercado informal. Merece destacar que aqueles que não se adequam aos ditames do imperativo capitalista, sejam indivíduos ou países, ficam à margem do processo produtivo. No caso dos países, tornam-se submetidos às nações detentoras do poder mundial. E quanto aos indivíduos, ficam à margem do processo produtivo formal, submetidos às diversas formas de precarização das relações de trabalho. Segundo Del Roio (2004, p. 37),

Desde fins da década de 70 do século terminado, assistimos uma ofensiva de um Império Universal, nucleado no poder da oligarquia financeira transnacional e de suas instituições (Banco Mundial, FMI, OMC), mediado pelo poder político de alguns Estados, articulados no Grupo dos 7, mas muito particularmente pelos EUA. O objetivo é a mundialização do capital e a sua consolidação como único sujeito político livre. A principal ideologia que oferece guarida a esse intento é a da ‘globalização neoliberal’, vista como processo irrevogável de abertura de mercados, de flexibilização da proteção trabalho e privatização da esfera pública, mas cuja implicação é a nova colonização das zonas periféricas do almejado Império (Del Roio, 2004, p. 37).

Vimos que a reestruturação do capitalismo é um processo cíclico que influencia as práticas sociais. A reorganização das forças produtivas e econômicas mundial ganha intensidade e expressa o atual ciclo de expansão do capitalismo. Iniciou-se uma nova fase de universalização do capital em reação às políticas keynesianas de regulamentação do mercado e às políticas sociais do Welfare State que se consolidaram após a Segunda Guerra Mundial. Na ocasião, as constantes lutas entre as classes antagônicas (capitalistas e trabalhadores) levaram as elites a aceitar a intervenção do Estado na economia para conceder direitos e proteções às classes trabalhadoras.

No Brasil a regulamentação do projeto neoliberal iniciou no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), após vinte anos de ditadura militar, quando o mesmo implementou o Plano Collor ou o Plano Brasil Novo - um pacote de medidas e decretos -

⁵¹O uso do termo *Mundo do Trabalho*, na perspectiva marxista, não se restringe apenas às relações de produção, mas a todo o universo por elas determinado.

buscando alcançar as reformas monetárias, fiscais, jurídicas e administrativas, traduzidas em confisco monetário, congelamento de preços e salários e reformulação dos índices de correção monetária, desencadeando um descontentamento generalizado, embora particularizado conforme os interesses de classe (trabalhadores e empresários).

(...) O final de 1990 foi considerado pelos analistas o pior em termos de crescimento econômico, levando o governo a lançar, em 31 de janeiro de 1991, o Plano Collor 2 na tentativa de reverter o descrédito geral da população, manifestado em fortes críticas ao governo e, ainda, atônita pelo choque e pelas conseqüências do primeiro Plano. O ajuste dos desacertos cometidos traduziu-se em aprofundamento da recessão, congelamento dos salários, com reajustes pela média dos doze últimos meses, fim do BTN e do BTN fiscal, open marketing e overnight, o que impulsionou os investidores a buscar no dólar e no ouro alternativas para suas aplicações. À parte tudo isso, os preços continuavam a subir (Cartaxo, 2003, p. 125).

O discurso ideológico dos mencionados planos e dos que vieram após a denominada era Collor, tinham como conceito central e constante a modernização do país, sendo sua tônica, sua reconstrução, que adquiria significado de “retomada do crescimento econômico em novas bases e o resgate da dívida social” (BRASIL, 1991, p. 21). Portanto, fica claro que o projeto de reconstrução nacional evocava a necessidade de superação da década de 80, considerada perdida, em razão da existência de uma crise brasileira vista como estrutural e como parte do esgotamento do padrão de desenvolvimento que vigorou durante os últimos cinquenta anos. A superação dar-se-ia pelo estabelecimento de novas relações econômicas e sociais, sendo imprescindível para isso a implementação de “reformas estruturais básicas” (BRASIL, 1991, p. 20), traduzidas na revisão dos gastos do papel do Estado e da iniciativa privada (Cartaxo, 2003).

Por conseguinte, em 14 de março de 1991 é lançado um novo plano denominado “Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional”, vulgarmente conhecido como o “Projetão”. Caracterizava-se como uma tentativa do governo manter-se no espaço político, sobretudo com a posse dos novos governadores. Isso levou o presidente a adotar uma postura mais humilde e a abrir um espaço às iniciativas dos parlamentares, criando um Fórum de Debates no Congresso que se tornou um mecanismo para se deslocar os problemas mais imediatos surgidos no âmbito parlamentar e na sociedade civil e, também, servia como tentativa de superar o isolamento político em que se colocou. Nesse percurso, o governo iniciou a discussão da revisão constitucional com a Reforma da Previdência (Idem, 126). Por isso, enquanto anunciava, em 24 de julho de 1991, a regulamentação dos Planos de Custeio e

Benefícios da Previdência Social, já previa a sua reforma por meio da Revisão Constitucional (Idem, 136).

Assim, o início da década de 1990 é marcado por profundas crises na Previdência, agravada pela reforma administrativa, quando houve a fusão do MPAS com o Ministério do Trabalho, a fusão do IAPAS e INPS e outros órgãos do Ministério do Trabalho, surgindo o Instituto Nacional de Previdência Social - INSS. Com este o SINPAS foi extinto e o INAMPS e o CEME foram para o Ministério da Saúde.

O Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) foi criado com o objetivo de conceder benefícios previdenciários, arrecadar e fiscalizar. O reordenamento do sistema previdenciário, conforme Trindade (1999, p. 246), afirma que a lógica previdenciária está baseada no seguro social, segundo o qual os direitos são subordinados a uma ocupação e a uma contribuição. Limita-se, com isso, o conceito de seguridade social como sistema de proteção social ampla e alarga-se o espaço para as reformas de privatização da Previdência.

A Reforma da Previdência [...] não pode ser analisada sem a imbricação entre o econômico, o político e as demais políticas sociais, alvo de ataque e componentes da orquestra do desmonte, sob pena de cairmos no politicismo, num discurso paradoxal em que o social, a justiça e a democracia são perversamente justificados e invertidos. [...]. É pela sua relevância que é dada ênfase a essa reforma, considerada prioritária no âmbito da reforma do Estado. Sob o discurso de ingovernabilidade – em razão de um déficit público do Estado, da alegação de justiça social e de modernização e de redução dos gastos –, a reforma abre espaço para a mercantilização da Previdência por meio dos fundos privados de pensão. Isso encontra suporte nas modificações do mundo do trabalho, que facilitam a flexibilização da Previdência no cenário globalizado. Foi por intermédio da constituição das classes assalariadas que os países centrais de capitalismo avançado deram início ao desenvolvimento dos Sistemas de Proteção Social (os Estados de Bem-Estar Social), influenciando as outras nações, como o Brasil, embora como um simulacro do que ocorreu naqueles países (Cartaxo, 2003, p. 4).

Concomitante a esse movimento de reformas, contraditoriamente, foi aprovada a regulamentação da legislação específica da Previdência Social prevista com a promulgação da Constituição Federal/88, que delimitou um prazo de seis meses para que isso se efetivasse, ocorrendo, portanto, com três anos de atraso com a promulgação das leis nº. 8.212 e 8.213 de 24 de julho de 1991, respectivamente, dos Planos de Custeio e de Benefícios da Previdência Social⁵².

⁵²Segundo Cartaxo (2003, p.136) com a Lei 8.212, ficou estabelecido que o orçamento da seguridade seria proveniente das seguintes fontes: da União, de contribuições sociais – empresas (sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço e sobre faturamento e lucro), empregadores domésticos e trabalhadores

A década de 90 é inaugurada para a Previdência Social com anúncios em duas direções: de concretização do estabelecido pela Constituição de 1988 e da reforma do que acabava de ser estabelecido, significando redução, maior complexidade de acesso ou extinção de direitos sociais, tendo como diretriz político-econômica o ajuste estrutural. Este é fundamentado nas novas relações entre os países centrais do capitalismo internacional e os periféricos, em face de sua reestruturação global. Sob o ideário neoliberal, sua mediação é dada pelos organismos internacionais – FMI e Banco Mundial. É essa a direção dos governos da década de 90, não obstante as flutuações dadas pelo movimento específico de cada período e pelas inflexões da estrutura econômica capitalista aliada às particularidades do caso brasileiro (Cartaxo, 2003, p. 9).

Apesar da Lei 8.213/91 ter sido regulamentada como forma imediata de acalmar os ânimos entre as classes que entraram em choque com as propostas de reforma do governo Collor, significou um grande avanço na legislação previdenciária, pois previa a regulamentação do dispositivo constitucional que tornou equânime os regimes urbano e rural, o que representou uma conquista para os trabalhadores rurais, que passaram a incorporar o Regime Geral de Previdência operacionalizado pelo INSS; criou novas categorias de segurados e inaugurou uma nova relação no âmbito da instituição previdenciária.

Com a Lei nº 8.213/91, a competência do Serviço Social na Previdência passou para o campo do esclarecimento dos direitos sociais, dos meios de exercê-los e do estabelecimento de solução de problemas em conjunto com os beneficiários, tanto na sua relação com a Instituição como na dinâmica da sociedade. O Serviço Social readquire o caráter de serviço e tem sua ação prioritária voltada para assegurar aos usuários os seus direitos sociais. Esse fato contribuiu com a construção da nova Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência, respaldada na perspectiva histórico-crítica.

(sobre o seu salário-de-contribuição) – e contribuições provenientes de concursos de prognósticos (ANFIP, s/d, Lei no 8.212, 24.07.91). Já a Lei 8.213, introduziu as seguintes modificações no Regulamento Geral da Previdência Social: pensão por morte do marido ou do companheiro independentemente de qualquer situação (antes disso, somente no caso de dependência por invalidez), benefício que passou a ser isento de carência, bem como o auxílio-reclusão e o auxílio-doença, disponíveis no caso de acidente de qualquer natureza; extensão da licença-maternidade à trabalhadora rural e à empregada doméstica, e o período de licença passou a ter 120 dias; equiparação dos benefícios entre trabalhadores urbanos e rurais; aposentadoria proporcional por tempo de serviço aos 25 anos para as mulheres; correção das 36 últimas contribuições para fins de cálculo para aposentadoria; redução da idade para aposentadoria do trabalhador rural (60 e 55 anos de idade, para homens e mulheres respectivamente). E o salário mínimo passou a ser a base do menor benefício previdenciário. Já a carência dos benefícios fora aumentada de 60 meses (5 anos) para 15 anos, havendo um período de transição para as pessoas que já estavam no sistema após a promulgação dessa lei.

3.1 A institucionalização da nova matriz teórico-metodológica do serviço social na previdência

Nesse momento de incertezas sobre o futuro do Brasil, o Serviço Social na Previdência, inserido nessa realidade marcada pela contradição entre o capital e o trabalho, tem como desafio romper com as práticas conservadoras e construir uma nova prática voltada para assegurar o direito social. Ou seja, esse contexto “evidencia a busca de novas ações teórico-metodológicas, exigindo um balanço histórico do fazer profissional na Instituição. (...) Convém salientar que a Coordenação Nacional contava com profissional ligado à Academia e com reconhecimento nacional” (Araújo, 1993, p. 2-4).

Isso levou os assistentes sociais que atuavam no âmbito da política previdenciária a tentar romper com o modelo da prática conservadora, que era respaldado pelo funcionalismo, e avançar na contribuição para a formação de uma consciência de proteção social ao trabalho com a responsabilidade do Poder Público. Nesse sentido, comenta Araújo (1993, p. 6), “A preocupação da Divisão do Serviço Social centrou-se na produção de um documento coerente, consistente e combatível com o contexto institucional e o momento político adequando o pensar e o fazer do Serviço Social aos desafios da sociedade brasileira”.

A construção desse novo paradigma implica na ruptura com o modelo tradicional, na construção e reconstrução permanente teórico-metodológica da prática, visando efetivá-la no jogo das forças sociais presentes. (...) Implica redefinir o fazer profissional, significando a negação de sua redução rotineira, burocratizada, empirista e tarefaira [...]. (...) Para que esse Paradigma venha a se viabilizar na prática são necessários os Atos Normativos para legalizar o seu conteúdo. Nossa luta, portanto, deve ser no sentido do cumprimento da Lei e o de conservar a nossa identidade profissional. (...) Esse ponto se constitui num desafio para todos nós, é uma questão de estratégia, de análise e de articulações, pois entendemos que não podemos mais recuar, sendo essa a hora da transformação da prática profissional (Araújo, 1993, p. 8).

Vemos, mais uma vez, a realidade sócio-econômica e política exigindo a readequação do Serviço Social na política previdenciária. Percebemos também o Serviço Social tentar, mais uma vez, responder ao contexto, agora através de uma prática fundamentada nos direitos garantidos pela nova Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, surgiram projetos alternativos para o Serviço Social em algumas regionais. Entre eles o Projeto 24, que propiciou ao Serviço Social na Previdência aprofundar

suas reflexões acerca do seu papel no interior da Instituição, levando a categoria a um posicionamento profissional consoante a afirmação dos direitos sociais como essenciais à efetivação da cidadania.

A proposta de ação do Serviço Social contida nesse Projeto 24 foi marcada pelas competências técnica, política e administrativa. A competência técnica significava um domínio teórico-metodológico, institucional e conjuntural; a competência administrativa resumia-se ao domínio das normas, da legislação e das rotinas da instituição; a competência política traduz-se na capacidade de definir estratégias para a solução dos problemas, compreendendo os limites do poder institucional como reforço de alianças no sentido de viabilizar o projeto profissional (In: Projeto 24 - Modelo de Benefícios/Serviços Previdenciários, 1991, p. 11).

O meteórico governo Collor, marcado pelo ressurgimento das manifestações políticas da sociedade civil em todo o país, em resposta negativa ao seu caráter autocrático, e pelo discurso em nome da modernidade e da inserção do país no primeiro mundo, levou o Brasil, em menos de dois anos, conforme Fernandes (apud Cartaxo, 2003, p. 151), a adquirir o caráter de colônia comandada pelos países centrais.

A insolvência da nação se instalou em todos os setores da sociedade [...], contagiando com um mal-estar geral até a classe dominante, ao mesmo tempo em que crescia o número dos desempregados e dos miseráveis. Essa situação, emoldurada por um esquema fantástico de corrupção no governo, levou a um processo de mudanças [...] liderado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), que disseminaram o discurso por uma ética na política, mobilizando a sociedade política e civil. A Câmara dos Deputados levou avante uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do PC), desbaratando uma corrente de ilegalidades, não obstante o histórico caráter clientelista, fisiológico e de impunidade do Estado brasileiro. [...] A composição desses fatores possibilitou, juntamente com o poder Judiciário, o enfrentamento das arbitrariedades despóticas do Executivo e, conseqüentemente, a manutenção da integração e democracia do país (Fernandes apud Cartaxo, 2003, p. 151-152).

Assim, a sociedade civil representada pelos trabalhadores, professores, estudantes, centrais sindicais e por uma fração da própria elite, que se sentia ameaçada pela instabilidade político-econômica, saíram às ruas em todo o país, unindo-se pelo impeachment⁵³ do

⁵³“Tiramos do impeachment uma imensa e positiva lição, que nos leva a um otimismo razoável sobre a vida política brasileira. Foi um episódio de substituição de um presidente da República pela via legal, sem golpe militar, sem manobra palaciana, uma coisa excepcional no quadro da América Latina. Sem negar o vulto da corrupção, personificada na figura de PC Farias, é preciso levar em conta que o impeachment foi facilitado pelo

presidente Collor. Em dezembro de 1992 encerrou-se a era Collor, assumindo o vice-presidente Itamar Franco, o que resultou na não aprovação da Reforma da Previdência.

No governo de Itamar Franco o projeto neoliberal foi reafirmado, com a discussão em torno da Revisão Constitucional, programada para iniciar-se a partir de 6 de outubro de 1993. A idéia dominante continuava sendo a diminuição dos gastos públicos, que exigia para sua materialização a extinção ou a redução de direitos sociais, entre os quais os previdenciários. Estes, parcialmente ampliados com a Constituição, foram considerados os vilões das mazelas econômico-sociais do país - a ingovernabilidade e a injustiça social - e responsabilizados pelo atravancamento do crescimento econômico, ao obstaculizar a competitividade nacional (Cartaxo, 2003, p. 155).

Nesse período de novas discussões acerca da reforma da Previdência, os assistentes sociais começaram a analisar dialeticamente a sua prática, com a intenção de compreender o seu significado e de elaborar respostas na ótica do direito social, partindo da concepção de política previdenciária pública e de real proteção social. Esse entendimento é amplamente discutido nacionalmente pelos assistentes sociais da Previdência e proporcionou a direção de um novo projeto do Serviço Social, fundamentado em um “Novo Modelo Conceitual do Serviço Social”⁵⁴ que se constituiu numa redação inicial para a elaboração da Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência⁵⁵ (Cartaxo, 1997, p. 126).

Assim, a Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência resultou das discussões ocorridas no início dos anos noventa, no âmbito da política previdenciária, sob a coordenação da Divisão de Serviço Social, por ocasião da elaboração do novo plano de Benefícios e Serviços da Previdência Social. A Matriz constituiu um marco na história do Serviço Social na Previdência e expressou os anseios dos assistentes sociais que atuavam no âmbito do INSS, na direção de um novo pensar e fazer profissional capaz de atender aos desafios impostos pela conjuntura à categoria, em forma de demandas sócio-institucionais (Silva, 1997).

fato de Collor não ter sustentação nas grandes elites do país. Ele acabou isolado, com seu estilo olímpico, julgando-se acima de críticas. O impeachment de Collor foi antecedido por uma grande mobilização social nas maiores cidades do país. Mas é preciso considerar que o movimento das Diretas Já foi bem mais amplo, abrangendo praticamente o conjunto da população” (Fausto, 2006). Disponível em: <http://www.mec.gov.br/seed/tvescola/historia/entrevista_7a.asp> . Acesso em: 16 maio 2006.

⁵⁴Para elaboração deste modelo a direção nacional do Serviço Social – situada em Brasília sob a de a denominação de Divisão de Serviço Social – convocou as assistentes sociais por regiões com o objetivo de produzir o referido documento, o qual deveria ser amplamente discutido pelo conjunto dos profissionais.

⁵⁵Para elaboração dessa nova Matriz foi constituída uma equipe de profissionais, indicada pela direção nacional, guiada pelo critério de seu engajamento na academia e/ou em prática profissional na elaboração e exercício de trabalho, numa perspectiva teórico-metodológica crítico-dialética (Cartaxo, 1997, p. 126).

(...) a elaboração da Matriz Teórico-metodológica foi realizada num longo processo de estudo e discussão em nível nacional no sentido de construir coletivamente uma nova cultura profissional, rompendo com a cristalização conservadora de 50 anos. Fundamentada em bases ético-legais pelo: Código de Ética profissional nos seus princípios de cidadania, liberdade, democracia, equidade e justiça social, pluralismo e compromisso profissional; Regulamento da profissão – quanto à autonomia técnica; e, pela lei previdenciária 8213/91[...] (Cartaxo, 1997, p. 127).

Segundo Cartaxo (1997, p. 127), foi a partir dessa fundamentação ético-legal que os assistentes sociais assumiram uma nova concepção de política de Previdência e de Serviço Social. A primeira passou a ser entendida como política pública de efetiva universalidade, gestão democrática, redistribuição dos benefícios, configurada numa real proteção social. E o Serviço Social, por sua vez, passou a ser visto no conjunto das relações sociais de produção.

Dentro dessa realidade a nova perspectiva de ação do Serviço Social na Previdência estava voltada para assegurar o direito, quer pelo acesso aos benefícios e serviços previdenciários, quer pela contribuição para a formação de uma consciência cidadã de proteção social ao trabalho, que levasse os usuários a participar da política previdenciária. Após a consolidação da Matriz, os assistentes sociais previdenciários passaram por treinamentos e participaram de encontros nacionais, regionais e locais, o que contribuiu para uma maior eficiência e qualidade no desempenho de suas ações profissionais.

O novo fazer situou-se na compreensão do Serviço Social “como fenômeno histórico, determinado na realidade social pelas relações sociais de produção, pelos encaminhamentos políticos e na possibilidade e competência técnica do serviço social redefinir-se e legitimar-se na ótica dos interesses dos usuários” (In: Matriz teórico-metodológica do serviço social na Previdência, 1994, p. 15).

Essa competência firmou-se através de ações profissionais que permitiam à Previdência executar sua política de forma socialmente mais justa e adequada às condições sociais do nosso país, contribuindo, ainda, para a formação de uma consciência cidadã, o que torna esse serviço imprescindível para uma interlocução hábil e competente com a sociedade.

As principais ações profissionais do Serviço Social, respaldada pela Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência no INSS foram as seguintes:

1. *Socialização das Informações Previdenciárias* – é uma intervenção profissional pela qual procura se tornar transparente para o usuário e para a sociedade, a política previdenciária, como um direito social do cidadão. Esta ação é

desenvolvida mediante atendimento individual e/ou grupal, aos usuários que se dirigem as Agências da Previdência Social – APS, em busca de informações corretas que possam assegurar-lhe o acesso aos benefícios e serviços previdenciários;

2. *Fortalecimento do Coletivo* – busca-se a organização de grupos sistemáticos de usuários para análise de situações concretas vivenciadas por eles na sua relação com a Previdência Social, visando contribuir para que estes busquem a solução para os seus problemas e/ou o atendimento de suas demandas dirigidas à Previdência Social, de forma coletiva e organizada;
3. *Assessoria* – Define-se como um trabalho técnico, sistemático pelo qual se instrumentaliza os movimentos sociais e os governos dos estados e municípios em matéria de política previdenciária.

Essa mudança da direção profissional a partir dessas alterações constituiu um rompimento com as práticas conservadoras rumo a uma nova prática inserida nas relações sociais mais amplas da sociedade, ou seja, uma prática que não encontra respostas em si mesma, mas na totalidade das relações sociais.

A operacionalização dessa prática remete a procedimentos metodológicos que supõem o uso de instrumentos e técnicas vinculadas a uma concepção teórica que lhes dá direção. Nesse sentido, o Serviço Social na Previdência, de acordo com Cartaxo (1997, p. 127-128), buscou fundamentar a sua ação profissional na concepção metodológica do materialismo histórico dialético, através do uso dos seguintes instrumentos técnicos:

1. *Parecer Social* - entendido como a opinião profissional do assistente social, com base na observação e estudo de uma situação, fornecendo elementos para a concessão de benefícios, recursos materiais e decisão médico-pericial; era de grande relevância frente à inexistência e/ou insuficiência de comprovação objetiva de dependência econômica e de união estável, ou ainda para subsidiar a avaliação médico-pericial nas situações em que haja intercorrências sociais que dêem origem ou influenciem no agravamento do quadro nosológico dos segurados em benefício por incapacidade ou em processo de habilitação para esses benefícios. Pois, esses pareceres, elaborados a partir do estudo sócio-econômico consistente e qualificados tecnicamente, reforçam as decisões referentes à concessão de benefícios e avaliação médico-pericial, contribuindo

para que o princípio da equidade no qual se respalda a Previdência Social se concretize (Idem);

2. *Recurso Assistencial do Serviço Social ou Material* - este instrumento foi instituído pela Lei 3.807 de 1960, e desde então foi utilizado pelo serviço social do INSS. A sua utilização vincula-se ao atendimento das necessidades básicas dos usuários na relação destes com a Previdência. Atende a uma necessidade básica do usuário, desde que este atendimento favoreça o seu acesso aos direitos sociais, especificamente, o direito à Previdência ou contribua para a solução de problemas relacionados a sua situação laborativa e/ou previdenciária, como as incapacidades decorrentes de acidentes de trabalho ou outras patologias, a exemplo da concessão do recurso para a obtenção e/ou regularização de documentos exigidos para acesso aos benefícios previdenciários (In: Matriz Teórica Metodológica do Serviço Social na Previdência, 1994);
3. *Pesquisa Social* - as pesquisas realizadas pelo Serviço Social do INSS objetivam conhecer a realidade na perspectiva de identificar as demandas dirigidas à Previdência e os impactos provocados na população pelas mudanças na política previdenciária, subsidiando reformulações institucionais, profissionais e políticas (Idem);
4. *Cadastro das Organizações da Sociedade* - o Serviço Social cadastra organizações da sociedade (entidades assistenciais e filantrópicas, sindicatos, associações, órgãos públicos e colegiados, ONGs, instituições governamentais, empresas e fundações empresarias, etc) situadas na área de abrangência das Agências da Previdência Social - APS (Idem).

Desde 1994 o projeto profissional do Serviço Social Previdenciário estava fundamentado na Matriz Teórico-Metodológica histórico-dialética, que, como vimos, redefiniu objetivos, estratégias de ação e instrumentos profissionais, em consonância com as mudanças na política previdenciária redefinida constitucionalmente. Desde o início de 1991, o Serviço Social fazia parte do Organograma Estrutural do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, como um dos serviços previdenciários, ao lado da Perícia Médica e da Reabilitação Profissional. As Unidades Executivas de Serviço Social constituíam setores subordinados à chefia da cada APS, onde estavam localizadas e vinculavam-se ao Setor de Serviço Social do Regional de cada Estado da federação, ligado à Divisão de Seguro Social (Trindade, 1999, p. 255).

No primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, nos anos de 1995 a 1998, foi consolidada a Reforma da Previdência Social, que se encontrava como uma proposta inacabada e suspensa desde o governo Collor. Essa reforma significou a perda de grandes conquistas no campo da proteção social previdenciária. O governo FHC justificou a reforma da Previdência com a avaliação crítica centrada no desequilíbrio financeiro do sistema, que vinha apresentando crises sucessivas a cada dois anos, agravadas pelas mudanças introduzidas na Constituição Federal de 1988. Em março de 1995, o governo encaminhou Proposta de Emenda Constitucional - PEC 33/95 ao Congresso Nacional, conhecida como Reforma da Previdência, afirmando que a reforma promoveria a justiça social e eliminaria privilégios.

O governo de Fernando Henrique Cardoso mantém a mesma agenda adotada pelo governo Collor, aprofundando, no entanto, a dependência e a subordinação em relação às instituições financeiras. Neste sentido, O Estado é mínimo para o social e máximo para o capital na medida em que se torna o promotor da competitividade e o indutor da desregulamentação das relações de trabalho (Komeyama, 2000, p. 201).

A referida reforma deveria proceder às mudanças estruturais com vistas a resolver o seu déficit, atribuído, também, ao aumento da expectativa de vida, provocado pela diminuição das taxas de mortalidade infantil e adulta, ao mesmo tempo em que ocorria uma redução da natalidade. As próprias inovações técnico-científicas, ao melhorarem as condições de vida da população, paradoxalmente, criam impactos e demandas expressivas nas políticas sociais e de forma particular na Previdência. Nesse sentido, a questão demográfica ganha expressão através do aumento da população idosa. Para o governo, isso estabeleceria uma relação desproporcional entre ativos/inativos, expressa na fração 2/1, sendo que, no passado, essa relação teria sido mais sustentável (Cartaxo, 2003, p. 182).

O argumento era que as mudanças estruturais do sistema eliminariam as fraudes da sonegação e de evasão de divisas. Isso implicaria também numa revisão da estrutura organizacional e institucional com modernização gerencial. Isso representava a insuperável subordinação da Previdência Social às exigências do capital, pois agora ele exigia não uma política social, mas uma empresa voltada para a gestão do seguro social.

Assim, em março de 1995, foi enviada ao Congresso a Proposta de Emenda Constitucional nº 33/95, amplamente divulgada como a "Reforma da Previdência". Esta Proposta foi aprovada pela Câmara dos Deputados em dois turnos de votação, tendo sido remetida ao Senado Federal no final de agosto de 1996. A reforma mudaria radicalmente o sistema previdenciário brasileiro, pois suprimiria vários direitos e tornaria mais difícil o

exercício de outros tantos, particularmente, no que se refere à aposentadoria, além do que, impõe novos ônus aos segurados. Ao mesmo tempo, procurou viabilizar - como já ocorreu em alguns países latino-americanos - a privatização da Previdência Social pública no Brasil. A principal mudança, no entanto, estava no caráter da seguridade social brasileira. O princípio da equidade na participação no custeio, que faz com que a seguridade - inclusive a previdência - seja financiada por toda a sociedade, é alterado substancialmente, à medida que o critério principal para a aquisição do direito à aposentadoria passa a ser o tempo de contribuição para a previdência social.

Para tanto, a PEC nº 33/95 rumava no sentido da fragilização do conceito de seguridade social amparado no art. 194 da Constituição de 1988, notadamente pela supressão do chamado "pacto entre gerações" e do "princípio da solidariedade", segundo os quais os benefícios presentes e futuros dos trabalhadores são custeados pelas contribuições passadas, presentes e futuras de toda a sociedade. E, os novos critérios de aposentadoria fixados na PEC nº 33/95, prevêm a combinação do tempo de contribuição (contribuição mesmo e não tempo de serviço) e idade mínima.

A Emenda Constitucional nº. 20, promulgada em 15 de dezembro de 1998, apresentou como propostas para a Reforma da Previdência mudanças nos artigos 201 e 202 da CF/88. O art. 201 passou a estabelecer que a previdência social fosse organizada sob forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

As mudanças apresentadas pela Emenda Constitucional nº. 20 comprometeram visivelmente o conceito de Seguridade Social, pois a Previdência passou a ser vista como um instrumento de proteção social destinado apenas aos que contribuí com o sistema previdenciário. Se conferirmos à Previdência um caráter de seguro, estaremos restringindo a responsabilidade do Estado para com a proteção social dos cidadãos. No dizer de Silva (1997),

A redução das atribuições e responsabilidades do Estado referentes à garantia e reprodução de bens públicos de interesse da população, estimulando a privatização desses serviços, está vinculada ao projeto político e econômico mais global, que se respalda nas diretrizes traçadas pelos organismos representativos do capital imperialista (FMI, BIRD – Banco de Desenvolvimento Interamericano...) para que os países da América Latina, África e outros que possuem economias pouco desenvolvidas e dependentes do capital internacional ajustem suas economias à nova ordem econômica mundial (globalização), mantendo-as estáveis e competitivas. Essas diretrizes, também chamadas teses neoliberais, encontram-se condensadas no documento denominado “Consenso de Washington” (Silva, 1997, p. 179).

Nesse período, as principais lideranças do serviço social na Previdência, diante das exigências da nova reestruturação produtiva, baseada em novos padrões de competitividade e concorrência, aliada ao agravamento da pobreza e à conseqüente ampliação de demandas por esse serviço, procurou agir estrategicamente através do aprofundamento do conhecimento da realidade na qual desenvolviam as suas ações, identificando as principais demandas sócio-institucionais e estabelecendo prioridades para o atendimento dessas demandas, mediante um planejamento eficiente de intervenção, ou seja, através da elaboração e estruturação dos projetos. A demanda colocada para o Serviço Social nesse período era formada pelos contribuintes individuais e trabalhadores rurais. Com base nessa demanda foram criados o Projeto de Atenção ao Contribuinte Individual – PACI e o de Atenção ao Trabalhador Rural – PATRU.

Essas demandas receberam influências das contradições do modelo neoliberal, que impõem novas determinações ao mundo do trabalho, tais como: desemprego estrutural, aumento das desigualdades sócio-econômicas e políticas, alta inserção no mercado informal e do empobrecimento ampliado, crescimento acelerado do terceiro setor, entre outros. Por exemplo, se antes o usuário do Serviço Social era o trabalhador com vínculo empregatício, nesse novo contexto encontramos trabalhadores fora do mercado formal. Assim, os usuários do Serviço Social na Previdência passaram a constituir uma base mais heterogênea e complexa.

O Projeto de Atenção ao Contribuinte Individual - PACI teve início nos Estados do Ceará (1996) e Alagoas (1997), e tinha como objetivos: a) possibilitar o acesso do contribuinte individual às informações previdenciárias, ampliando o seu nível de conhecimento acerca de seus direitos; b) contribuir com a redução do percentual de indeferimento e cancelamentos de benefícios concedidos aos contribuintes individuais que tiveram benefícios cancelados indevidamente na perspectiva de reinclusão; c) estimular a inscrição de contribuintes individuais, na perspectiva de garantia de acesso à Previdência Social, como um direito social (In: Texto elaborado pela Divisão de Seguro Social - Setor de Serviço Social do INSS-MPAS, 1996).

O Projeto de Atenção ao Trabalhador Rural - PATRU iniciou em 1996, nos Estados do Maranhão e Santa Catarina. Em 1998 foi implementado pelos Estados de Pernambuco, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Sul, Rondônia, Amazonas, Goiás, Ceará e Sergipe. Tinha como objetivo contribuir para que os trabalhadores rurais tivessem maior acesso aos serviços e benefícios previdenciários e participassem da

implementação da política previdenciária através de suas entidades representativas (In: Texto elaborado pela Divisão de Seguro Social – Setor de Serviço Social do INSS-MPAS, 1996).

Além da elaboração desses projetos, os assistentes sociais do INSS participaram do processo de implementação do benefício de prestação continuada da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, voltada para idosos e portadores de deficiência. Para isso, desenvolveram um conjunto de ações estratégicas: a) a participação nas Comissões Nacional e Estaduais de acompanhamento da implementação do benefício, coordenando 21 delas; b) atendimento em torno de 36,59% da demanda dirigida as Agências da Previdência Social – APS; c) a realização da pesquisa de acompanhamento da implementação do benefício, que teve divulgação junto aos setores do MPAS/INSS, Casa Civil, outros Ministérios, Instituições Públicas, órgãos Colegiados e Organizações da Sociedade Civil; d) a participação em fóruns sobre a Assistência Social; e) promoção de ações de treinamento e capacitação de servidores do INSS sobre a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e especificamente, sobre o benefício, em diversas Unidades da Federação; e) entre outras (In: Treinamento de assistentes sociais em Alagoas, 1997).

Com base no exposto, observamos dois momentos contraditórios. Um diz respeito à instabilidade da Previdência Social, marcada por suas reformas; o outro se refere ao esforço do Serviço Social para atender às novas demandas com base nos direitos sociais e na preocupação em se tornar visível, enquanto um serviço indispensável à política previdenciária.

O Serviço Social atuou na implementação das competências do INSS, previstas na Política Nacional do Idoso, segundo a Lei 8.842/94, Decreto 1.948/96 e o Plano de Ação Governamental Integrado para o Desenvolvimento da Política Nacional do Idoso, com os seguintes objetivos: a) implantar o atendimento aos segurados em vias de aposentadorias, através da abordagem grupal, nas APS, onde exista a prática do serviço social; b) estimular a criação e manutenção de Programas de Preparação para a Aposentadoria pelas empresas, entidades sindicais, órgãos colegiados; c) assessorar os setores do INSS e segmentos organizados da sociedade civil com demandas dirigidas ao INSS em matéria da Política Nacional do Idoso (Idem).

O período analisado mostrou avanço no desenvolvimento teórico-metodológico do Serviço Social Previdenciário que atua no âmbito do Instituto Nacional de Previdência Social - INSS. Pois, foi nesse contexto que os assistentes sociais se apropriaram da perspectiva dialética como teoria crítica, para analisarem as competências do Serviço Social na

Previdência. Isso implicou num esforço de combinar simultaneamente a análise histórica do Serviço Social na sociedade brasileira e a análise dos fundamentos teórico-metodológicos. Assim, os profissionais de Serviço Social do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, no início da década de 1990, começaram a inquietar-se e a buscar um novo pensar e fazer profissional capaz de responder às demandas sociais impostas pela dinâmica da sociedade.

As inquietações dos assistentes sociais eram oriundas de uma prática teórico-metodológica funcionalista, na qual a prática profissional era, basicamente, voltada para o ajustamento do indivíduo à ordem institucional, pois os problemas eram dos indivíduos e não problemas advindos das contradições do desenvolvimento capitalista.

A construção dessa Matriz Teórico-Metodológica no período 1990/94, se constituiu nos marcos teóricos da perspectiva de intenção de ruptura, onde novas referências teórico-metodológicas permitiram a compreensão do significado social da profissão numa perspectiva histórico-crítica.

Nesse sentido, o novo paradigma do Serviço Social na Previdência estava direcionado para o compromisso de ruptura com o modelo da prática tradicional, conservadora. Isso implicava na redefinição do fazer profissional, reavaliando a sua prática ao longo dos anos, na compreensão do Serviço Social como fenômeno histórico, determinado na realidade social pelas relações sociais de produção, pelos encaminhamentos políticos e na possibilidade e competência técnica do Serviço Social redefinir-se e legitimar-se na ótica do interesse do usuário.

Essa nova realidade também exigia do profissional a ampliação do seu conhecimento sobre a Instituição em que atuava, analisando sua política em articulação com a política global do governo e as propostas dos movimentos sociais, expressas em suas reivindicações de proteção previdenciária, conhecendo e analisando as características de cada região, articulando a sua atividade econômica e a organização dos trabalhadores. Por isso o Serviço Social se caracteriza como uma profissão que tem na questão social “a base da sua fundação como especialização do trabalho” (Iamamoto, 1998, p. 27).

Destacamos, por fim, que a retração do Estado em suas ações no campo das políticas sociais, como exigência das propostas da lógica neoliberal, tem provocado a transferência dessas incumbências para a sociedade civil, cabendo-lhe, nesse novo contexto, a responsabilidade para com o atendimento à demanda proveniente da desigualdade social, gerando com isso alterações significativas no mercado de trabalho do assistente social.

Veremos, a seguir, que as reformas empreendidas pelos dois mandatos do Governo de Fernando Henrique Cardoso colocaram novos desafios para a inserção do Serviço Social na Previdência Social brasileira.

3.2 A desestruturação do serviço social no contexto da reforma da previdência no governo Fernando Henrique Cardoso

Ao longo de nossas análises percebemos que todo o processo de mudanças na estrutura sócio-econômica e política reflete tanto nas políticas sociais como também no Serviço Social. Na era do ideário neoliberal presenciamos a transformação da base dos sistemas de proteção social com a nova direção dada à intervenção do Estado no tocante à questão social. Assim, as políticas sociais obedecem a uma nova ordem conjuntural que vai de encontro aos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988, caracterizando-se assim como políticas seletivas e focalizadas no âmbito do Estado, marcado por serviços precarizados no interior das instituições estatais.

Segundo Pereira (1999), esse processo consiste na transferência dos serviços sociais e científicos para as entidades públicas não-estatais e sem fins lucrativos do terceiro setor. Trata-se da transferência de responsabilidades para a sociedade civil, que ocorre através das parcerias. Nesse sentido, as transformações sócio-políticas e econômicas que servem à lógica do capital, determinam novas diretrizes que trazem a necessidade de reordenamento da estrutura funcional e organizacional das instituições estatais que implementam políticas sociais. Ou seja, o Estado perde a primazia na responsabilidade da questão social.

Na perspectiva neoliberal de reforma do Estado, a solidariedade da sociedade civil é fundamental, pois graças a ela o Estado e o governo podem livra-se das pressões e do ônus de agirem historicamente de forma deficiente no espaço gigantesco das desigualdades sociais, ao mesmo tempo em que seus compromissos se estreitam cada vez mais com os da acumulação (Gusmão, 2000, p. 108).

Nesse cenário, o mercado de trabalho passa a exigir do Serviço Social a refuncionalização de procedimentos operacionais, determinando um rearranjo de competências técnicas e políticas, na divisão sócio-técnica do trabalho, que demanda uma requalificação, principalmente no aspecto intelectual (Komeyama, 2000, p. 212).

Ainda no primeiro mandato do governo FHC, no curso da Reforma da Previdência, foi posta em discussão a existência do Serviço Social no INSS. Esse debate veio à tona principalmente nos anos de 1998 e 1999, quando ocorreram inúmeras investidas

governamentais no sentido de limitar a ação ou extinguir esse serviço da política previdenciária. Entretanto, esse intento não inibiu a categoria de lutar pela garantia dos seus direitos profissionais, através do exercício da cidadania e da articulação política com as categorias representativa da profissão (CFESS, CRESS, Sindicatos) e com os movimentos e organizações da sociedade civil (Câmara dos Vereadores, Associações, Conselhos, entre outros).

Nesse cenário de mudanças via reforma, em 24 de agosto de 1998, a então chefe de Divisão de Serviço Social, Maria Lúcia Lopes da Silva⁵⁶, manifesta-se através do MEMO nº 112, destinado às Seções/Setores do Serviço Social, solicitando aos assistentes sociais urgência em sua leitura, pois através de uma análise de conjuntura e pelo clima político em Brasília, alerta que o reordenamento institucional do INSS em curso acarretará incertezas e inseguranças aos segurados e servidores. Exige da categoria maior visibilidade em suas ações no sentido de afirmar a profissão como um serviço indispensável ao INSS, para evitar a extinção do Serviço Social na política previdenciária mediante a sua possível transferência para a política de assistência social.

Esse momento exigia também a união dos assistentes sociais na Previdência em torno dos propósitos estabelecidos coletivamente no último encontro nacional, realizado em junho de 1996, em Minas Gerais e no II Fórum de Serviços previdenciários realizados em novembro de 1996, em Brasília, nas supervisões “in-loco” e por pólos, nos encontros sobre os projetos de Atenção ao Trabalhador Rural - PATRU e ao Contribuinte Individual - PACI, expressos nos relatórios sobre aqueles fóruns, no Plano de Ação da Divisão de Serviço Social de 1998 a 2000 e em outros documentos produzidos e encaminhados por esta Divisão de Serviço Social aos setores regionais de Serviço Social, que revelavam o compromisso com a consolidação da Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social. Estava em jogo não apenas o emprego dos assistentes sociais e de outras categorias de natureza afim, mais alguns serviços essenciais para a população brasileira, sobretudo para os segmentos excluídos e miseráveis (Silva, 1998).

⁵⁶ Autora de vários livros e artigos sobre a Previdência Social e o Serviço Social, entre eles: *Previdência social um direito conquistado: Resgate histórico, quadro atual e propostas de mudanças*. Brasília: Agnus Ltda, 1997; *Um novo fazer profissional*. In: Módulo 04, do curso de capacitação continuada para assistente social. Brasília, 2000; *Serviço social no INSS: luta para garantir direitos e cidadania*. In: Revista Inscrita no. 05. Rio de Janeiro: Cortez, 1999.

O Serviço Social em Alagoas, conforme Gomes (2005), buscou, estrategicamente, através da orientação da Divisão de Serviço Social, investir em supervisões para a implementação da Matriz, através de um processo de capacitação. Desta forma, as ações estavam voltadas para os novos projetos como Atenção ao Trabalhador Rural, Atenção aos Contribuintes Individuais, Saúde do Trabalhador e outros em relação ao Benefício de Prestação Continuada – BPC da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, voltada para idosos e portadores de deficiência.

No final de 1998, houve uma primeira tentativa de aprovação da Medida Provisória nº. 1.729 de 03/12/1998, que, entre outras coisas, propunha a revogação de alguns artigos do Plano de Benefícios da Previdência Social (Decreto-lei 8213 de 1991), alterando alguns direitos previdenciários e induzindo a retirada da base legal do Serviço Social, pela supressão do art. 88, alínea b, inciso III, da Lei 8.213/91, o que permitiria a exclusão deste serviço do elenco das prestações de proteção previdenciária. O art. 88, como já vimos anteriormente, define a competência e a abrangência do Serviço Social na Previdência Social.

Diante dessa Medida Provisória, os assistentes sociais, em dezembro de 1998, mobilizaram-se e acionaram o Conselho Federal de Serviço Social - CFESS e os Conselhos Regionais de Serviço Social - CRESS, a CUT e organizações sindicais de previdenciários, entidades sindicais de trabalhadores e assistências, Federação dos Aposentados, Unidades de Ensino do Serviço Social, ONGs, conseguindo reverter o quadro de extinção. Dentre as manifestações que afirmavam a importância da existência do Serviço Social para a população, destacamos o abaixo-assinado contendo 30 mil assinaturas de usuários provenientes das Câmaras de Vereadores e Assembléias Legislativas em todo o Brasil.

Além dessas manifestações, foram efetivadas articulações no Congresso Nacional, obtendo-se o apoio da bancada do Partido dos Trabalhadores, que encabeçou uma Emenda Supressiva, revogando o Artigo 22 da referida MP, mantendo-se, assim, as competências previstas para o Serviço Social na Previdência, conforme a Lei 8.213/91.

Nesse período, o governo FHC estava em seu segundo mandato e dava continuidade à reforma da Previdência, cujo discurso se caracterizava como contraditório, pois se respaldava no discurso da justiça, da cidadania e da equidade, mas inspirava-se na lógica do mercado. Esse processo prosseguiu com a criação do Projeto de Lei nº. 1.527 de 1999, que estabeleceu a contribuição previdenciária do contribuinte individual e o cálculo do benefício. O objetivo desse Projeto de Lei era efetivar a regulamentação da Emenda Constitucional nº. 20 de 1998, em razão, principalmente, do déficit fiscal do sistema previdenciário e da

necessidade de propiciar a flexibilização da formalização da relação do trabalho, com a redução das categorias de segurado, “visando beneficiar a todos os segurados, principalmente ao trabalhador” (Cartaxo, 2001, p. 228).

Isso implicava numa maior redução dos direitos previdenciários. O exemplo maior estava na criação do “fator previdenciário”, que pretendia induzir ao trabalhador a retardar a requisição de sua aposentadoria, com a oferta de vantagens no valor do benefício, ao vincular a idade ao tempo de contribuição. Era uma outra maneira de introduzir a idade mínima, que fazia parte da proposta original e não havia sido aprovada (Idem, p.229).

Em maio de 1999 foi publicado o Decreto-Lei 3.048, que dispunha sobre o Regulamento da Previdência Social, no qual o Serviço Social é definido, no artigo 161 do capítulo VII, como_“atividade *Auxiliar* do seguro social e visa prestar ao beneficiário, orientação e apoio no que concerne à solução dos problemas pessoais e familiares e à melhoria da sua inter-relação com a Previdência Social, para a solução de questões referentes a benefícios, bem como, quando necessário, à obtenção de outros recursos sociais da comunidade”. Apesar de representar uma perda de *status* administrativo, isso não deixou a profissão menos importante no contexto da política previdenciária, pois, assim, como aconteceu no período do Regime Militar, com a criação do SINPAS, o que estava por trás desse movimento que provocava a instabilidade do Serviço Social nessa política era a necessidade em atender a lógica do capital que exigia o não reconhecimento de direitos sociais.

Nesse período, também são publicados o Decreto 3.081/99 - que aprova a Estrutura Regimental do INSS e a Portaria 6.247/99, com eles o Serviço Social deixa de figurar na estrutura administrativa do Instituto. Assim, a Divisão do Serviço Social em âmbito nacional e suas projeções nas Superintendências, Gerências Executivas e Agências de Previdência Social deixaram de existir. A ausência dessas estruturas repercutiu de forma negativa para o Serviço Social na previdência, pois contribuiu para a fragmentação das práticas, das articulações políticas nacionais, ao tempo em que aumentou as tensões e as angústias profissionais. Essas estruturas administrativas tinham como competência normatizar as ações profissionais, definir a política para o setor, propor treinamento e capacitação profissional, além de articular as várias unidades e organizar fóruns nacionais e regionais.

Em 2002 teve início a transformação dos antigos Postos de Benefícios do INSS em modernas Agências da Previdência Social, que incluíam Unidades de Atendimento Avançado. Totalmente informatizadas, as APS faziam parte do Programa de Melhoria no Atendimento da

Previdência e se assemelhava às instalações bancárias, pois possuiriam auto-atendimento (PREVfácil) e ofereceriam um serviço “rápido” e seguro.

Para Silva (1999, p. 22), a relativa perda da centralidade nacional e nos Estados ocorreu em função da inexistência de unidades organizacionais e da transferência de responsabilidades para profissionais, individualmente, via portarias, vulneráveis a eventuais revogações. E a maior vulnerabilidade quanto à destinação de recursos orçamentários e financeiros vem também se somar a essa realidade. Tudo isso poderá influir na qualidade dos serviços oferecidos pela Previdência Social a seus usuários, a partir da repercussão nas condições de trabalho, no nível de organização e na capacidade de mobilização dos assistentes sociais. Como explicar essa “individualização” da ação do Serviço Social? Isso tem a ver com a nova filosofia gerencial de recursos humanos da Previdência? Esse é um caminho de análise, pois não há eliminação dos assistentes sociais, mas um redimensionamento de seu lugar e de suas funções na política de Previdência.

O segundo momento é visualizado quando o Serviço Social na Previdência passa por ameaça de extinção, através da Medida Provisória n.º 1.729 de 03/12/1998, no contexto da lógica neoliberal, que exige a minimização do Estado por meio do desinvestimento na área social e do enxugamento do aparelho do Estado através de órgãos e instituições da Administração Pública, privatizando as políticas sociais e empresas estatais. Essa proposta de extinção, como vimos anteriormente, já havia sido sinalizada no período do SINPAS (1977), no contexto do desenvolvimentismo.

Em 2000 ocorreram novas investidas contra a estruturação do Serviço Social na Previdência, por meio do Decreto 3.668, que extinguiu o Parecer Social, um dos principais instrumentos da ação profissional, que subsidiava o Parecer Médico Pericial, a Concessão de Benefícios e os Recursos dos segurados impetrados à Junta de Recurso. Posteriormente, o governo suspendeu as dotações orçamentárias do Recurso Material; este, sob a ótica da Matriz, é destinado ao atendimento de algumas demandas do usuário na sua relação com a Previdência. Compreendemos que todas essas perdas se relacionam com a minimização dos direitos social na era neoliberal.

Contraditoriamente, nessa realidade, surge um novo campo de atuação para os assistentes sociais, criado pelo então Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, o Programa de Estabilidade Social, hoje Programa de Educação Previdenciária - PEP, através da Portaria 1.671 de 15 de fevereiro de 2000, com o objetivo de informar e conscientizar a sociedade acerca de seus direitos e deveres em relação à Previdência Social, buscando

assegurar a proteção social aos cidadãos, por meio de sua inclusão e permanência na Previdência.

Inicialmente, o PEP causou ruídos dentro do próprio Serviço Social, onde se questionava seu objetivo - aumento da receita previdenciária, via inclusão de novos beneficiários, e o seu público alvo - trabalhadores informais que não estava inserido no sistema. Assim, o PEP se expressou as seguintes contradições: a) garantir direitos previdenciários somente para quem contribuía; b) divulgar a Previdência na ótica do mercado; c) colaborar com o perfil do marketing Institucional, via inclusão social; d) entre outros. Mas, tal programa não era, necessariamente, operado exclusivamente por assistentes sociais. Qualquer servidor poderia fazer parte do mesmo, conforme o art. 5º da mencionada Portaria. Os Comitês Regionais, com atuação no âmbito das localidades atendidas pelas Unidades de Execução Local a eles vinculadas, são compostos por três servidores designados pelo Gerente Executivo, entre eles um Coordenador.

Com a Portaria nº. 2.721, de 29 de Fevereiro de 2000, é reconhecida a importância do assistente social no desenvolvimento do PEP, considerando as suas competências e atribuições previstas em lei, bem como os deveres inerentes às suas relações com os usuários dos serviços da Previdência Social, e considerando ainda a estrutura organizacional do INSS, que reformulou a rede de atendimento aos segurados e contribuintes.

A inserção do Serviço Social da Previdência Social no PEP se deu de forma lenta. Segundo levantamento realizado pelo Comitê Regional do PEP da Gerência Executiva do INSS em Maceió/AL, através de uma pesquisa de amostragem realizada por intermédio da internet (Prevmail), estavam engajados de forma direta ou indireta 190 assistentes sociais em todo o Brasil, até novembro de 2003. Em Alagoas, até o final de 2003, apenas seis profissionais estavam atuando no PEP, num universo de 15 assistentes sociais distribuídas na capital e no interior (Gomes, 2005).

Para os Assistentes Sociais do INSS, a preocupação inicial foi de enfrentar o desafio de poder desenvolver uma prática que extrapolasse o âmbito da divulgação da previdência e o compromisso de aumentar o número de inscrições de contribuintes e, conseqüentemente, o aumento da receita previdenciária, mas uma prática na ótica do direito social e da cidadania, que viesse a garantir a “criticidade” e a “decodificação” da Instituição em suas contradições expressas na sua relação com os usuários (Gomes, 2004). A todas essas dificuldades iniciais, atribuímos outra que consideramos a mais grave: a dificuldade de percepção da categoria das mudanças e exigências do contexto conjuntural no qual a profissão está inserida.

A inserção do Serviço Social proporcionou avanços no sentido da contribuição para o redimensionamento da denominação do Programa de Estabilidade Social para Educação Previdenciária, e de sua re-significação por parte do próprio Ministério. A desresponsabilização dos Comitês sobre a meta de inscrição de contribuintes, bem como garantia da fidelização pelo segurado, foi também um ganho para qualificação do Programa e da prática do Serviço Social, delimitando-se às ações, à conscientização da população acerca da Previdência, sobretudo, da visão da Previdência como um “direito conquistado,” apesar da obrigatoriedade do caráter contributivo e do seguro social no bojo do direito social e do tripé da Seguridade Social. Outro ganho foi a abertura do Programa quanto à garantia do caráter indissociável e da interface das informações sobre o sistema de Seguridade Social, contemplando-se não somente os benefícios previdenciários, mas os assistenciais provenientes da Lei Orgânica da Assistência Social e do Estatuto do Idoso (Idem).

Apesar do Programa de Educação Previdenciária - PEP configurar-se como um espaço ocupacional democraticamente legitimado pelo conjunto dos assistentes sociais do INSS, atualmente ainda desperta muita polêmica e contradições.

Apesar do Programa de Educação Previdenciária - PEP se assemelhar ao Programa de “Divulgação e Interpretação da Previdência Social”, constante do Plano Básico de Ação do Serviço Social na Previdência, já executado nas décadas de 1960-70, eles se diferenciam quanto à demanda. O primeiro volta-se para os que estão fora do sistema previdenciário (trabalhadores que estão inseridos no mercado informal) e o segundo focava os que já estavam inseridos no sistema, porém, sem mentalidade previdenciária. Outra diferença bastante significativa está no fato do PEP não ter sido planejado e nem assumido pela categoria de forma homogênea, como um legítimo espaço de atuação do Serviço Social, pois, para alguns assistentes sociais, o mesmo se apresentava como um vilão que vinha para ocupar o espaço sócio-ocupacional da categoria.

Esses dois momentos vivenciados pelos assistentes sociais na Previdência na década de 1990, apesar de inseridos numa realidade contraditória do ideário neoliberal, demonstraram um amadurecimento significativo da categoria, expressos no crescimento teórico-metodológico, com a elaboração da Matriz-Teórica do Serviço Social na Previdência, respaldada pelo compromisso com a igualdade, a justiça social e a universalização do acesso aos direitos sociais concernentes à política previdenciária e na sua capacidade de mobilização política quando foi ameaçada de exclusão dessa política.

Assim, essa realidade social, influenciada pelo ideário neoliberal, que prega a redução de gastos com políticas sociais, não significou o fim do Serviço Social na Previdência, apesar das mudanças anteriormente citadas terem abalado à prática do assistente social no âmbito do INSS. Ou seja, as mudanças exigidas pelo neoliberalismo não conseguiram extinguir a prática dos assistentes sociais da Instituição. Esse fato foi constatado com a pesquisa documental realizada através dos registros da fiscalização do CRESS 16ª Região/AL. No período 1998-2000 o CRESS visitou seis Unidades do INSS em Alagoas onde o Serviço Social presta serviços, a saber: quatro agências da Previdência Social em Maceió e uma no interior. Além da constatação no desenvolvimento da nossa prática cotidiana.

O objetivo dessa pesquisa documental exploratória é buscar algumas indicações empíricas sobre o Serviço Social na Previdência em Alagoas, durante o processo de reestruturação do Serviço Social e da política previdenciária.

Os resultados obtidos por Unidade pesquisada são apresentados em valores absolutos e percentuais, através do agrupamento dos seguintes indicadores⁵⁷: a) caracterização dos usuários; b) atribuições dos assistentes sociais; c) programas e projetos dos quais participam o serviço social; d) instrumentos de intervenção; e) objetivos profissionais.

⁵⁷Esses indicadores foram selecionados dentre os demais que o CRESS utiliza durante a visita de fiscalização. O acesso aos formulários se deu mediante o resguardo do sigilo do nome do profissional fiscalizado pelo CRESS.

O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NO INSS EM ALAGOAS

(1998 -2000)

CARACTERIZAÇÃO DOS USUÁRIOS	Resultado	Percentual
Aposentados/Pensionistas/Beneficiários	5	20%
Idosos	5	20%
Portadores de Deficiência Física	3	12%
Portadores de Deficiência Mental	3	12%
Trabalhadores Rurais	3	12%
População Excluída	2	8%
População em Geral	2	8%
Funcionários	1	4%
Dependentes Químicos	1	4%
ATRIBUIÇÕES DOS ASSISTENTES SOCIAIS		
Orientação social a indivíduos	4	26,7%
Orientação a indivíduos e grupos para identificação e utilização	3	20%
Encaminhar providências a indivíduos, grupos e a população.	3	20%
Orientação social a grupos	2	13,3%
Realização de estudos socioeconômico/ levantamento com os	1	6,7%
Participar em reuniões com equipes interdisciplinar-	1	6,7%
Atendimento aos funcionários da instituição	1	6,7%
PROGRAMAS E PROJETOS		
Projeto de Atenção ao Trabalhador Rural – PATRU	3	37,5%
Projeto de Atenção ao Contribuinte Individual - PACI	3	37,5%
Programa de Estabilidade Social	1	12,5%
Projeto de RH	1	12,5%
INSTRUMENTOS		
Atendimento Individual (Plantão Social)	6	18,18%
Parecer Social	5	15,15%
Visita Domiciliar	4	12,12%
Entrevista	4	12,12%
Palestra	3	9,09%
Recursos Materiais	3	9,09%
Cadastro	3	9,09%
Instrumental de Trabalho	2	6,06%
Pesquisa	1	3,03%
Visita Hospitalar	1	3,03%
Reunião com usuários	1	3,03%
OBJETIVOS		
Orientação aos usuários	5	41,66%
Informar/esclarecer e garantir os direitos e deveres dos usuários	5	41,33%
Promoção do bem-estar psicossocial	1	8,33%
Garantia de direitos sociais	1	8,33%

Fonte: Serviço de Fiscalização CRESS 16º Região (1998-2000)

A partir dos resultados demonstrados pela pesquisa (1998-2000), apreendemos que era diversa e numerosa a população de usuários que carecem do Serviço Social na Previdência, entre eles: aposentados/pensionistas/beneficiários (20%); Idosos (20%); portadores de deficiência física (12%); portadores de deficiência mental (12%); trabalhadores (12%), população excluída (8%); população em geral (8%); funcionários (4%) e dependentes químicos (4%).

As atribuições dos assistentes sociais se mantiveram, e entre elas destacamos: Orientação social a indivíduos (26,7%); Encaminhar providências a indivíduos, grupos e a população (20%); Orientação a indivíduos e grupos para identificação e utilização de recursos sociais na defesa de seus direitos (benefícios, serviços e recursos) (20%); Orientação social a grupos (13,3%); Participar em reuniões com equipes interdisciplinares/multidisciplinares (6,7%); Realização de estudos socioeconômico/ levantamento com os usuários para fins de benefícios e serviços sociais (6,7%); Atendimento aos funcionários da instituição (6,7%).

Continuaram executando os programas e projetos vigentes na época, entre eles: Projeto de Atenção ao Trabalhador Rural – PATRU (37,5%); Projeto de Atenção ao Contribuinte Individual – PACI (37,5%); Programa de Estabilidade Social (12,5%); Projeto de RH (12,5%).

Os instrumentos e técnicas utilizados ainda consistiam no atendimento individual (plantão social) (18,18%); parecer social (15,15%); entrevista (12,12%); visita domiciliar (12,12%); palestra (9,09%); Recursos materiais (9,09%); cadastro (9,09%); instrumental de trabalho (6,06%); visita hospitalar (3,03%); pesquisa (3,03%); reunião com usuários (3,03%).

Com base nos dados acima, verificamos que, apesar das mudanças ocorridas no final da década de 90, que se traduziram na ausência do Serviço Social na estrutura organizacional da Previdência, na relativa perda de centralidade nacional/regional, na precarização dos instrumentos de ação do Serviço Social e na suspensão das dotações orçamentárias relativas ao recurso material, os assistentes sociais do INSS continuaram atendendo as demandas dirigidas a esse serviço; permaneceram executando as suas atribuições profissionais, bem como implementando os programas e projetos que lhes foram propostos. Além disso, continuaram utilizando-se das técnicas-instrumentais da profissão, buscando efetivar os seus objetivos profissionais dentro da política previdenciária.

Nesse período, para que o trabalho dos assistentes sociais não ficasse sem uma coordenação efetiva, os profissionais conseguem pressionar a instituição a manter uma equipe

na coordenação nacional – embora sem lotação na estrutura geral do INSS - que se reunia apenas quando convocada pela Coordenação de Benefícios por Incapacidade. Em cada Superintendência Regional, o antigo chefe do Setor de Serviço Social passou a desempenhar as funções de coordenação na condição de subdelegado, subordinado à chefia da Divisão de Seguro Social, assumindo a responsabilidade de responder pelo Serviço Social. Os assistentes sociais do INSS em todo Brasil lutaram para que no Regimento Interno fosse garantida uma normatização acerca das atribuições dos mesmos.

Junto a essas medidas de desestruturação do Serviço Social da Previdência, adicionou-se uma política gerencial de negação dos serviços externos dos assistentes sociais. Esse não é um fato novo, como já descreveu Silva (1997), percebia-se uma crescente preocupação dos Chefes dos Postos de Benefícios, Gerentes e outros Dirigentes em nível regional, com iniciativas que demonstravam a vontade política destes de controlar as ações desenvolvidas pelo Serviço Social, sobretudo àquelas desenvolvidas fora do espaço institucional. Outra demonstração dessa necessidade de “controle” foi à inclusão ou ameaça de inclusão da área de serviço social em alguns regionais, nos processos de auditoria, sobretudo no que diz respeito à concessão de recursos materiais, e na permanente exigência para que a categoria apresente indicadores de desempenho, sobretudo, no que diz respeito a sua “produção” no interior das Agências da Previdência Social e/ou quando da realização de treinamentos com ônus para a Instituição.

Essa realidade é expressa de forma clara pelo MEMO-CIRCULAR INSS/DIRBEN nº. 40⁵⁸, Brasília, em 15 de agosto de 2001, quando a Diretoria de Benefícios, dirigindo-se aos Gerentes-Executivos e Chefes de Divisão/Serviços de Benefícios, relata que com frequência,

⁵⁸Esclarece: a) Inicialmente, todos os servidores públicos federais são regidos pelo mesmo Regime Jurídico, Lei nº. 8.112/90 e alterações posteriores, que ditam os direitos, deveres e obrigações de todos exercerem atividades nos Órgãos Públicos, Entidades Autárquicas e Funcionais dos Poderes da República; b) O fato da exclusão do serviço social como unidade da Estrutura organizacional do INSS, por ato de autoridades superiores, não exime os servidores da referida Categoria Funcional, de desenvolverem suas atividades nas Unidades do INSS, respeitando o contido na Portaria MPAS nº. 2.721, de 29.02.00, que estabelece e disciplina, observada a legislação específica em vigor, aspectos do exercício dos Assistentes Sociais, bem como quais as Unidades da Previdência Social em que poderão ter lotação e exercício de suas atividades; c) aliado ao disposto na Estrutura Organizacional do INSS, que reformulou toda a rede de atendimento aos segurados, e respeitadas as competências privativas do ocupante do cargo de assistente social previstas em lei, deve-se levar em consideração os deveres inerentes às relações do servidor público, para com os usuários dos serviços da previdência social; d) Portanto, as transformações ocorridas na política de Previdência Social nos últimos anos, situadas no contexto da reforma do Estado, determinam mudanças profundas, não só na estrutura organizacional, como também o novo modelo de gestão estratégica e operacional, para atender as exigências da sociedade brasileira, que requer um atendimento ágil, dinâmico e que responda aos seus anseios, cujas demandas cabem ao Quadro Funcional desta Autarquia, respondê-la; e) finalmente, orientamos nossos dirigentes para que verificada a inadequação de servidores às novas rotinas e processos de trabalho que demandam multiplicidade de atividades, adotem as providências julgadas convenientes, respeitando-se a legislação e as normas vigentes.

tem recebido indagações de chefias mediatas e imediatas, quanto às atividades de servidores pertencentes à Categoria Funcional de Assistente Social, os quais têm demonstrado resistência em executar algumas tarefas determinadas por seus superiores.

O teor de tal Memorando foi repassado no XXX Encontro Nacional do Conjunto CFESS/CRESS, em setembro de 2001, com a presença de 157 assistentes sociais representantes de todos os Estados do País. Nesse Encontro, o CFESS elaborou um documento⁵⁹ que encaminhou ao INSS - Diretoria de Benefício. Por conseguinte, o CFESS visando melhor conhecimento das questões em pauta propõe o agendamento de uma reunião com a Diretoria de Benefício.

No mencionado encontro, ainda, foram elaboradas as estratégias de ações políticas para o enfrentamento coletivo da desestruturação do Serviço Social, entre elas: a) Manter articulação com CUT/CNTSS/FENASP/SINDPREVS/CFESS; b) Realizar ações junto ao MPAS como marcar audiência, entregar documentos com os fundamentos da defesa do Serviço Social, recuperando sua história na instituição; c) Acionar o Ministério Público Federal com o objetivo de mostrar o prejuízo à população com a perda do Serviço Social; d) Assegurar a mobilização do conjunto da categoria; e) Fazer recomendações aos CRESS para dar prioridade imediata à área da previdência para fiscalização profissional, como estratégia para agregar dados sobre as condições de trabalho e atendimento ao usuário, avaliando a qualidade do serviço prestado; f) Propor aos assistentes sociais da Previdência que se articulem às comissões de seguridade dos CRESS.

Em 17.12.01, acontece uma Reunião de Assistentes Sociais do INSS, na Sede do CFESS/DF, com a presença de 15 assistentes sociais, entre elas representantes do CFESS e SINDPREVS, com vistas ao balanço da situação do Serviço Social atualmente, as estratégias de enfrentamento das dificuldades e os encaminhamentos.

⁵⁹O documento elaborado pelo CFESS no XXX Encontro Nacional do Conjunto CFESS/CRESS (2001) manifesta o seguinte teor: “as tarefas determinadas por superiores para as quais os assistentes sociais têm resistido em executá-las, em nenhum momento, foram explicitadas. E ainda orienta aos dirigentes da Instituição a adoção de providências necessárias quando verificada a inadequação dos citados servidores às novas rotinas e processo de trabalho que demandam multiplicidade de atividades. Temos claro que o Serviço Social no INSS requer uma forma de tratamento pelos dirigentes institucionais, que considere a sua histórica contribuição à política previdenciária, reconhecida pelos usuários e pela sociedade civil, porque é comprometida com a finalidade do atendimento e acesso aos direitos. Na realidade, os assistentes sociais não podem ser citados como apêndice incomodativo, pois demonstram competência e empenho no atendimento às demandas institucionais e da população usuária, assumindo novas propostas de atuação com seriedade, em busca que o objetivo institucional, na área de benefícios seja alcançado”.

Em 2002 no Encontro Técnico sobre Benefícios Assistencial, realizado em Recife, no período de 29 a 31 de outubro, que contou com representantes do CFESS, os assistentes sociais da Previdência se reuniram e elaboram um documento denominado “Moção de Apoio a Reestruturação do Serviço Social no INSS”, que serviu como mais um documento para respaldar a reestruturação da profissão no âmbito da política previdenciária.

Em janeiro de 2003, registrou-se o apoio das categorias representativas da profissão CFESS/CRESS, através Ação Civil Pública nº. 2000.34.00.022114-0, publicada em 29 de janeiro, no Diário Oficial da União contra o INSS e contra a União. Nessa Ação o Juiz sustenta a legalidade e a inclusão do Serviço Social na estrutura do INSS, entendendo que a Portaria 6247 de dezembro de 1999 contrariava os interesses da sociedade, porém não encontrava respaldo jurídico para referendar o pedido do CFESS e “obrigar” a administração previdenciária a alterar a organização interna do INSS, para nela prever o Serviço Social como integrante de sua estrutura funcional.

Em 20 de fevereiro de 2003, a assessora jurídica do CFESS, informa a vitória da mencionada Ação Civil, decorrente do ingresso de uma apelação para instância Superior onde foi utilizada a argumentação do Juiz de que o Serviço Social deveria constar na estrutura organizacional do INSS, com urgente obrigatoriedade.

O conjunto CFESS/CRESS mediante essa vitória passa analisar que o momento político é outro e que há possibilidade de se argumentar com o Ministro e o Presidente do INSS sobre a situação do Serviço Social no interior da instituição.

Como fruto de toda essa mobilização a Diretoria de Benefícios do INSS, através do MEMO-CIRCULAR INSS/DIRBEN/CGBENIN nº. 32, de 13 de maio de 2003, comunica que está reinstalando as atividades de Serviço Social e que esse processo encontra-se em fase de estruturação formalizado pela Divisão de Orientação e Uniformização de procedimentos de serviço social.

No início de 2003 o Serviço Social foi regulamentado dentro da Estrutura Organizacional do INSS, com uma Divisão Nacional de Serviço Social e Representações Estaduais. Em junho de 2003, foi constituído um grupo de trabalho com o objetivo de elaborar projetos, normas, metas, etc. para o desenvolvimento da ação profissional. A este processo, soma-se a reafirmação cotidiana do exercício profissional dos assistentes sociais no desenvolvimento das ações profissionais de atendimento à população usuária, ainda que em condições muito adversas.

A indicação de uma assistente social no âmbito da Direção Nacional, na Coordenadoria Geral de Benefícios por Incapacidade constituiu-se num fator importante para a retomada da articulação nacional na perspectiva da reestruturação do serviço social, tanto assim que se designou um grupo técnico de trabalho junto àquela Coordenadoria, e cuja composição envolveu representantes das diferentes regiões do país.

Em julho de 2003, em Brasília – DF, o CFESS cumprindo deliberação do último Encontro Nacional CFESS/CRESS, realizou o Seminário Nacional de Assistentes Sociais na Previdência Social Brasileira o qual teve como objetivos discutir a reforma da Previdência Social Brasileira e as contribuições do Serviço Social para com a mesma.

Nesse seminário as assistentes sociais reafirmaram os princípios do projeto Ético Político da profissão, se posicionando em favor da justiça social, das políticas públicas e dos direitos humanos. Abaixo, as propostas do Seminário⁶⁰.

1. Revitalização do Serviço Social no INSS, nos termos das competências firmadas no art. 88 da lei 8213 de 24/07/1991, e do Projeto profissional expresso na Matriz Teórico- Metodológica do Serviço Social, definidora das diretrizes, ações e instrumentos, que viabilizam o serviço social na Previdência:
 - a) Restabelecimento do parecer Social como instrumento de acesso dos usuários aos benefícios previdenciários nas situações previstas na ordem de Serviço DSS 509/95;
 - b) Resgatar as dotações orçamentárias, relativas à concessão de recursos materiais, em conformidade com a respectiva ordem de serviço;
 - c) Recomposição do serviço social na estrutura organizacional do INSS, em nível de direção geral e suas projeções estaduais (portaria 6247 de 28/12/1999).
2. Abertura de concurso público para assistentes sociais considerando a drástica redução ocorrida nos últimos cinco anos. É importante ressaltar que essa redução foi superior a 50% do quadro existente;
3. Sinalização para Superintendentes, Gerentes Executivos e Chefes de Agencias, no sentido de garantir as condições materiais necessárias ao exercício do Serviço Social, tais como:

⁶⁰Relatório das propostas resultantes do Seminário Nacional de Assistentes Sociais na previdência social Brasileira.

- a) Instituir uma referência do serviço social, nas superintendências e/ou gerências de cada Estado;
- b) Fortalecer as equipes estaduais, incentivando a participação dos assistentes sociais da previdência nas comissões de políticas e/ou seguridade social dos CRESS;
- c) Imbuir aos CRESS a articulação dos assistentes sociais nos Estados com as entidades da categoria e os demais trabalhadores;
- d) Garantir a Matriz Teórico-Methodológica do Serviço Social na Previdência como referência da intervenção, incorporando as demandas do momento atual e assegurando amplo debate;
- e) Estimular o uso da internet da previdência para dinamizar a comunicação dos assistentes sociais da Previdência;
- f) Fortalecer o controle social preconizado pela Constituição Federal de 1988, através dos Conselhos de Políticas e de Conferencias em todos os níveis, reafirmando a Previdência como Política de Seguridade Social;
- g) Fazer gestões para garantir a inclusão da pauta do Serviço Social da Previdência em todas as esferas nas mesas de negociações, através do SINDISPREV;
- h) Garantir o apoio do conjunto CFESS/CRESS na mobilização dos assistentes sociais e na divulgação e implementação dos resultados desse seminário;
- i) Imbuir o CFESS de solicitar ao ministério o número de assistentes sociais inscritos e selecionados no processo seletivos para gerente executivos em todos os Estados, buscando garantir uma maior inserção dos assistentes sociais nessa função;
- j) Ampliar a abertura de campos de estágio supervisionado de serviço social do INSS.

Após essa conquista no final de 2003, houve a primeira reunião técnica-nacional, realizada em São Paulo, com a representante da Divisão de Serviço Social com os Representantes Estaduais, para discutir o Novo fazer Profissional e analisar a interface do Serviço Social nos Programas Institucionais, entre eles o Programa de Educação Previdenciária. Nessa reunião foi consensual o entendimento que esses programas se

constituíam como espaço privilegiado de intervenção do assistente social, considerado a contradição entre os objetivos institucionais claramente ancorados numa lógica contributiva e o compromisso ético-político do assistente social na defesa do direito à proteção social ao trabalho.

Desse evento, também, foram elaborados três documentos, a saber: a) a Carta dos Assistentes Sociais do INSS que reafirma as suas reivindicações e traça um plano de lutas em que se definiram os eixos e as prioridades para o próximo período, expressa na luta pela abertura de concurso público para o cargo de assistente social para o preenchimento das 2000 vagas existentes; inclusão do serviço social na estrutura administrativa do INSS; restabelecimento dos instrumentos profissionais - Parecer Social e Recurso Material, dentre outros e visibilidade do cargo de assistente social no Plano de Carreira, em discussão no interior da Previdência. Definiu-se ainda como estratégia a continuidade da articulação com o conjunto CFSS/CRESS, CUT/CNTSS, FENASPS/Sindicatos de Previdenciários; b) a Carta de São Paulo, dirigida a diversas autoridades da Previdência, em que se reafirmou o compromisso do serviço social com a população previdenciária e com uma Previdência Pública de boa qualidade, além de se apontar a necessidade de restabelecimento de condições de trabalho, arrolando o conjunto destas, para a efetivação desses compromissos; c) as Propostas e Estratégias de Intervenção dos Assistentes Sociais, que destaca as mudanças que se operaram no padrão de acumulação e regulação social com repercussões na produção de bens e serviços, ou seja, as reformas estruturais, promovidas pelos sucessivos governos, incidem sobre a Previdência Social, alterando a lógica da Seguridade para a lógica do Seguro Social, bem como se intensificam as desigualdades sociais, fazendo surgir novas expressões da questão social, com refração nas condições de trabalho dos assistentes sociais, nas demandas postas pelos usuários, desafiando o exercício profissional, que está a exigir respostas qualificadas no plano teórico-metodológico, técnico-operativo e ético-político (Documento Serviço Social, 2003, p. 1).

Vimos que um dos desafios que se colocou para o Serviço Social na Previdência desde o SINPAS até o início do século XXI foi o de afirmar a sua importância como um serviço determinado historicamente para a implementação da política previdenciária. Contudo, a análise de todos esses movimentos do Serviço Social na Previdência demonstrou que o mesmo faz parte da estrutura social que vem sendo demarcada por profundas transformações na esfera do Estado. Estas transformações afetam e restringem a política de proteção previdenciária básica, através da minimização dos direitos previdenciários e da

transferência da Previdência do patamar de política social pública para a lógica da privatização do mercado.

Cabe ao assistente social, portanto, estabelecer estratégias coerentes entre o conhecimento da realidade objetiva e as determinações macroscópicas particulares da profissão, através de uma rigorosa análise crítica da correlação de forças entre classes e segmentos de classe, que interferem nas decisões sócio-políticas e econômicas da sociedade em cada conjuntura. Essa prática requer a busca constante e contínua da competência teórica, política e técnica dos profissionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vimos que a temática discutida nesta dissertação, “Serviço Social na Previdência: uma análise de sua inserção político-institucional na conjuntura brasileira no período 1960-2003”, está marcada pelas contradições e instabilidades próprias da sociedade capitalista em sua totalidade, ou seja, pelas relações entre capital/trabalho e/ou Estado/classe hegemônica/classe subalterna. Assim, desde o princípio, a inserção do Serviço Social na política previdenciária está marcada por avanços e retrocessos apresentados através do binômio estabilidade/instabilidade delineados de acordo com os movimentos sócio-econômicos e políticos da realidade social.

Nesse sentido, concluímos que o Serviço Social é instável porque está inserido numa realidade de complexidades e incertezas, em contraposição à idéia de estabilidade das práticas cristalizadas que se apresentam com respostas em si mesmas. Esses momentos de estabilidade/instabilidade passam a ser característica intrínseca da dinâmica de acumulação, modificando as relações entre as esferas da produção, distribuição e circulação e os requerimentos e mecanismos necessários à reprodução da força de trabalho. A incorporação, pelo capital, das necessidades de reprodução da força de trabalho é quem determina a ampliação da oferta das políticas sociais, que são formas estruturais importantes na coesão interna do regime de acumulação fordista e vai sofrer fortes impactos com a passagem para um novo regime de acumulação. Portanto, passaram a ser indispensáveis ao processo de reprodução da força de trabalho e do próprio capital e exige a consolidação do Serviço Social como profissão.

A incorporação do Serviço Social na Previdência começou na ditadura do governo de Getúlio Vargas, quando a burguesia recorre ao Estado para efetivar ações sociais mais eficientes, que incorporassem procedimentos científicos executados por profissionais com conhecimentos de relações humanas e sociais. Por conseguinte, os assistentes sociais investiam na amenização dos contrastes econômico-sociais, por meio de uma reforma moral dos indivíduos, caucionada pela racionalização das relações sociais implementadas pela hegemonia burguesa, permanecendo, portanto, a herança conservadora, juntamente com o aperfeiçoamento da racionalização dos métodos e procedimentos de intervenção. Isso porque a Previdência, como política social, teve e tem a sua configuração nas expressões da questão

social do país. Assim, a sua gestão e implementação depende da capacidade de organização dos trabalhadores e da sua posição ocupada no mundo político e produtivo como categoria profissional e, conseqüentemente, nas reformas sociais realizadas pelas elites dominantes.

No período 1960 a 2003 o Serviço Social na Previdência passou por cinco momentos distintos e caracterizados pelo binômio estabilidade/instabilidade, foram eles:

- 1960-66 (LOPS);
- 1966-77 (INPS – I Plano Básico de Ação do Serviço Social na Previdência - I PBA/72);
- 1977-90 (SINPAS – II Plano Básico de Ação do Serviço Social na Previdência – II PBA/78);
- 1991-1998 (INSS – Lei 8.213/91 – Matriz Teórico Metodológica do Serviço Social na Previdência) e 5) 1999-2003 (Reforma da Previdência - Neoliberalismo).

O primeiro momento, período compreendido entre 1960-66, foi marcado pela vigência da Lei Orgânica da Previdência Social, o Serviço Social foi regulamentado dentro da Previdência através da Resolução nº. 1.081, de 26/01/1965 do Conselho Diretor do Departamento Nacional da Previdência Social, apesar de ter sido criado em 06/04/1944, por meio da Portaria do Conselho Nacional do Trabalho nº. 25. No artigo 1º dessa Resolução o Serviço Social passou a ser definido como assistência complementar para atuar junto aos setores de benefícios, perícia médica, assistência médica, financeira e pessoal. Isso significou um espaço de atuação definido; sua clientela eram os beneficiários carentes de ajuda; suas atribuições tinham como perspectiva teórica o funcionalismo e caminhavam no sentido de tornar humano e individualizado o relacionamento entre a Instituição e a clientela, ajustar os beneficiários à sociedade, à Previdência e ao trabalho, através de técnicas de prevenção e correção dos desajustamentos na atuação direta com a família, no trabalho e na comunidade; utilizava métodos, instrumentos e técnicas próprias da profissão (entrevistas, visitas domiciliares e outras).

No segundo momento, com a criação do INPS (1966-77), o Serviço Social passou por uma fase de ampliação de suas demandas e atribuições, pois lhe coube unificar os diferentes programas sociais dos IAPs e implantar uma nova programação. Entre outros, surgiu o Programa de Divulgação e Interpretação da Previdência Social. Foi criado também o Plano Básico de Ação - PBA, baseado na perspectiva funcionalista. As atividades foram centralizadas nos Centros Sociais, Unidades de Serviço Social de Pessoal e das Unidades de

Orientação e Triagem; sua prática se expandiu com a realização de cursos, ciclos de palestras e seminários; sua clientela ampliou-se, pois passou a ser os segurados, beneficiários, dependentes, empresas e associações de classes. Sua atuação se dava nas esferas do planejamento, da administração, da execução e da supervisão.

Esses dois primeiros momentos podem se caracterizados como estáveis, pois nesse período que o Serviço Social foi regulamentado, teve seu espaço de atuação consolidado e sua clientela ampliada e definida. Contudo, essa “estabilidade” dentro da perspectiva da totalidade e da historicidade pode ser caracterizada como restrita, relativa e transitória porque a própria dinâmica da sociedade capitalista assim não permite.

No terceiro momento, período de vigência do SINPAS (1977-90), o Serviço Social passou por significativas mudanças. Com a extinção dos Centros Sociais, suas atividades foram descentralizadas, o que se traduziu numa perda de espaço, por outro lado os assistentes sociais passaram a atuar em outros órgãos da Previdência, o que garantiu maior capilaridade na atuação do Serviço Social. Sofreu ameaça de exclusão da Previdência para atuar na Assistência (LBA), na área de recreação específica do idoso e excepcional, fato que causou uma mobilização interna por parte da representação nacional e luta pela permanência no espaço da política previdenciária. Sua atuação se deu junto aos setores de benefício, reabilitação profissional e perícia médica. A clientela principal passou a ser o beneficiário em situação de risco social e a classe trabalhadora. Nesse período também houve a elaboração do segundo Plano de Ação do Serviço Social, que, baseado no modelo psicossocial e respaldado na perspectiva funcionalista, não demonstrou grandes avanços na linha de ação dos assistentes sociais.

Esse terceiro momento é caracterizado como instável, já que o Serviço Social passou por sucessivas mudanças no seu campo de atuação, clientela, lutas para permanecer na instituição, e ainda teve que se readaptar à nova realidade sócio-política e econômica da sociedade, marcada pelo ideário desenvolvimentista conservador, através da construção do II Plano de Ação.

O quarto momento, marcado pela criação do INSS e a promulgação da Lei 8.213/91 (1990 - até meados de 1998) aponta uma nova competência do Serviço Social no campo do esclarecimento dos direitos sociais, nos meios de exercê-los e no estabelecimento conjunto com os beneficiários quanto à solução de problemas, tanto na sua relação com a Instituição como na dinâmica da sociedade. A realidade exigia do profissional uma prática direcionada para uma nova perspectiva, diferente daquela que buscava ajustar o beneficiário ao sistema,

própria dos anos anteriores. Isso implicou um esforço de combinar simultaneamente a análise histórica do Serviço Social na sociedade brasileira e a análise dos fundamentos teórico-metodológicos, que se respaldava basicamente na prática teórico-metodológica funcionalista. Por conseguinte, apesar de tardia, se consideramos o avanço teórico-metodológico do Serviço Social nas décadas de 1960, 1970 e 1980, foi elaborada a Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência, institucionalizada em 1994 e baseada no Código de Ética, na Lei nº. 8.662/93 que regulamenta a profissão e na Lei nº. 8.231/91, revelando-se um importantíssimo avanço teórico-metodológico para a prática do Serviço Social no âmbito da Previdência, na medida em que as ações prioritárias dos assistentes sociais voltaram-se para a ótica do interesse dos usuários. Assim, a profissão passou a ser vista como uma parte da totalidade social, porquanto, a partir desse momento, passou a fundamentar-se na perspectiva histórico-crítica.

As principais ações profissionais a partir da nova Matriz Teórico-metodológica não divergiram das adotadas nos períodos anteriores, porém, registravam um diferencial - estavam voltadas para a ótica dos interesses dos usuários, ou seja, dos direitos sociais. Entre essas ações destacamos a socialização das informações previdenciárias, o fortalecimento do coletivo, a assessoria. Nesse período, os profissionais elaboraram o Projeto de Atenção ao Contribuinte Individual - PACI e o Projeto de Atenção ao Trabalhador Rural - PATRU. Quanto aos instrumentos e métodos de trabalho, esses foram aperfeiçoados e passaram a ter uma ampla dimensão social, são eles: parecer social, recurso assistencial do serviço social (antes denominado de ajuda supletiva), pesquisa social e cadastro das organizações da sociedade.

Esse quarto período é caracterizado como estável, pois tal como aconteceu na época da LOPS e do INPS, o Serviço Social voltou a fazer parte do organograma estrutural do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS como um dos serviços previdenciários, ao lado da Perícia Médica e da Reabilitação Profissional, passando a atuar nos Postos de Benefício do INSS e nas denominadas Unidades Executivas de Serviço Social. Passou a ter representação regional, através do Setor de Serviço Social, e nacional, através da Divisão de Seguro Social.

O quinto momento, compreendido entre os anos 1998-2003, em plena vigência da lógica neoliberal, registra a segunda ameaça do desaparecimento do Serviço Social da política previdenciária, através da Medida Provisória nº. 1.729 de 03/12/1998. Proposta semelhante já havia sido sinalizada no período do SINPAS (1977), no contexto do desenvolvimentismo. Em 2000 ocorreram novas investidas no sentido de desestruturar o Serviço Social na Previdência,

com o Decreto nº. 3.668, que extinguiu o Parecer Social, um dos principais instrumentos da ação profissional que subsidiava o Parecer Médico Pericial, a Concessão de Benefícios e os Recursos dos segurados impetrados na Junta de Recurso. Posteriormente, o governo suspendeu as dotações orçamentárias relativas ao Recurso Material, que sob a ótica da Matriz Teórico- Metodológica, é destinado ao atendimento de algumas demandas do usuário na sua relação com a Previdência.

Contraditoriamente, essa realidade oferece um novo campo de atuação para os assistentes sociais através do PES - Programa de Estabilidade Social, hoje Programa de Educação Previdenciária – PEP.

Apesar do PEP se assemelhar ao Programa de Divulgação e Interpretação da Previdência Social no que se refere à sua missão educacional, eles se diferenciam quanto à demanda. O primeiro é voltado para os trabalhadores que estão fora do sistema previdenciário (trabalhadores do mercado informal) e o segundo para os que já estavam inseridos no sistema, porém, sem uma educação previdenciária. Outra diferença entre ambos é que o PEP, ao contrário do Programa de Divulgação, não foi planejado e nem assumido pela categoria de forma homogênea, como um legítimo espaço de atuação do Serviço Social, pois, para alguns assistentes sociais, representava uma interferência no espaço sócio-ocupacional da categoria.

Na década de 1990, apesar de inseridos numa realidade contraditória do ideário neoliberal, os assistentes sociais demonstraram um amadurecimento significativo, expresso no crescimento teórico-metodológico obtido com a elaboração da Matriz-Teórica do Serviço Social na Previdência e revelado pela capacidade de mobilização política quando foram ameaçados de exclusão da Previdência.

Embora vigente uma realidade social inspirada no ideário neoliberal, que subdimensiona os gastos e a importância das políticas sociais, aqui incluído o Serviço Social, isso não significou o fim do Serviço Social na Previdência, conforme demonstra pesquisa documental realizada nos registros da fiscalização do CRESS 16ª Região/AL, no período 1998-2000.

Por ocasião das investidas contra o Serviço Social na Previdência, verificou-se um relativo poder político organizativo dos profissionais no espaço político-institucional e o apoio das categorias representativas da profissão CFESS/CRESS. Em janeiro de 2003, as categorias representativas da profissão CFESS/CRESS ajuízam Ação Civil Pública contra o INSS e a União. O Poder Judiciário sentenciou a legalidade e a inclusão do Serviço Social na

estrutura do INSS, entendendo que a Portaria 6.247 de dezembro de 1999 contrariava os interesses da sociedade.

No início de 2003 o Serviço Social foi regulamentado dentro da estrutura organizacional do INSS, com uma Divisão Nacional e Representações Estaduais. Em junho de 2003 foi constituído um grupo de trabalho com o objetivo de elaborar projetos, normas, metas, etc. para o desenvolvimento da ação profissional. A esse processo soma-se a reafirmação cotidiana do exercício profissional dos assistentes sociais no desenvolvimento das ações profissionais de atendimento à população usuária, ainda que em condições muito adversas.

Assim, consideramos que o Serviço Social e a política de Previdência Social explicam-se no movimento histórico da sociedade, na dinâmica da sociedade capitalista, inseridos no campo contraditório das relações sociais, cuja direção e função social estão historicamente determinadas pela divisão sócio-técnica do trabalho e para a reprodução da força de trabalho. Portanto, ambos sofrem influências do contexto político, social, cultural e econômico da realidade de cada período histórico da sociedade e na correlação de forças que se estabelece entre o capital e o trabalho.

O período de estabilidade é evidenciado quando o Serviço Social na Previdência é incorporado, legitimado, regulamentado, reestruturado, tem uma ampliação de suas demandas, atribuições e espaço de ação, tem um amplo leque de instrumentos técnico-operacional, dispõe de infra-estrutura adequada para o desempenho de suas atividades, tem o reconhecimento de sua importância e de seu amadurecimento teórico e político por servidores e pela sociedade.

Já a fase de instabilidade do Serviço Social na Previdência é entendida como aquela caracterizada por ameaças de transferência para a política da assistência, pela perda de espaços institucionais e de instrumentos de trabalho, por sua exclusão da estrutura organizacional e administrativa do órgão, por lutas pela reconquista do espaço profissional, por redefinições das suas atribuições, pela redução do número de assistentes sociais sem a devida reposição através de concurso público.

A análise até aqui empreendida nos mostrou a subordinação da política previdenciária à lógica do capital. Assim, a cada nova conjuntura, o sistema previdenciário busca ajustar-se às mudanças sócio-políticas e econômicas implementadas na sociedade capitalista. Isso responde à indagação posta na problematização: quais os fatores que

contribuem para a condição de instabilidade do serviço social no âmbito da política previdenciária, tornando-o uma prática tão susceptível às mudanças políticas e organizacionais dentro da estrutura de poder dos órgãos do Estado? Ou ainda, quais seriam os reais motivos e as verdadeiras fontes de inspiração da política de obstaculização dos direitos e garantias sociais através da anulação da capacidade operativa do Serviço Social no âmbito da previdência?

A reforma do Estado, fundamentada na política neoliberal, vem abalando visivelmente as condições de vida e trabalho de amplos segmentos da sociedade e contribuindo, também, com uma nova apresentação da questão social - base histórica do Serviço Social, alterando o mercado e as condições de trabalho do assistente social, impondo uma reflexão a respeito do seu modo de pensar e atuar.

Numa perspectiva histórico-crítica, o Serviço Social na previdência se põe em contradição com a visão neoliberal de direitos sociais, sendo, por isso mesmo, um serviço imprescindível à população, na medida em que sua luta é por uma Previdência *justa, igualitária e universal*, atuando na conscientização dos direitos sociais e na formação da cidadania, transformando-se num foco de resistência contra a visão mercantilista de previdência, desprovida de compromisso social. Ao contrário, vê na previdência um legítimo instrumento de seguridade social, capaz de garantir o bem estar coletivo.

A retração do Estado em suas responsabilidades e ações no campo social repercute na vida de todos e, em especial, no dia-a-dia dos mais pobres. Também alcança o Serviço Social, pois, a sua constituição e institucionalização como serviço prestado à população depende da intervenção do Estado na regulação da vida social.

A fragilidade e a instabilidade do Serviço Social na Previdência estão relacionadas com as transformações nacionais e mundiais que impõem uma nova ordem econômica e social, em que os gastos públicos sujeitam-se às limitações da receita, ainda mais no Brasil, que tem compromissos com o Fundo Monetário Internacional de apresentar superávits em suas contas.

A fragilidade e a instabilidade do Serviço Social na Previdência devem-se à prevaência da lógica do mercado, onde a política previdenciária é vista como uma contrapartida das contribuições financeiras dos trabalhadores, não havendo espaço para a prática do Serviço Social.

Assim, fica claro que o Serviço Social enquanto profissão inscrita na divisão social (e técnica) do trabalho faz parte da totalidade social, influenciando e recebendo influências da mesma. Portanto, guarda uma intrínseca relação com o desenvolvimento capitalista, já que o mesmo só pode consolidar-se como profissão reconhecida e legitimada pela sociedade ao responder as necessidades sociais derivadas da prática histórica das classes sociais na produção e reprodução dos meios de vida e de trabalho de forma socialmente determinada. Na mesma perspectiva, podemos afirmar que somente na intercorrência do conjunto de processos econômicos, sócio-políticos e teórico-culturais do capitalismo monopolista é que se instaurou o espaço histórico-social que favoreceu a emergência do Serviço Social como profissão.

REFERÊNCIAS

ABREU, Haroldo Baptista. As novas configurações do Estado e da sociedade civil. In: Política social – Módulo 1. **Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais**. Brasília, CFESS/ABEPSS/Cead-Unb, 1999;

Ação Civil Pública nº. 2000.3400.022114-0. **CFESS**, 29 de janeiro de 2003;

ANDERSON, Perry. **Balanco do neoliberalismo**. In: SADER, E. e GENTILI, P. (Orgs). Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro, Paz e terra, 1995;

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho. – 5. ed. – São Paulo: Cortez, Campinas, Unicamp, 1998;

_____. **Os sentidos do trabalho – ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo, Boitempo Editorial, 2003 (6ª Reimpressão);

ARAÚJO, Vitória Góis. **O Estado e a expansão do sistema previdenciário no Brasil (Um estudo preliminar)**. Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Política Social. Fundação Universidade de Brasília, 1984;

_____. **Resgate histórico do serviço social no âmbito da previdência social** (visão preliminar). In: 1º Encontro das regiões norte/nordeste, 1993, Recife. Texto mimeografado;

BARBOSA, Carlos Azevedo. **Previdência Social e Serviço Social**. 1ª ed. Gráfica Imprensa, João Pessoa – Paraíba, 1967;

BALANCO, Paulo. **As transformações do capitalismo: elementos teóricos para a composição de uma dialética da globalização**. Disponível em: <<http://globalization.sites.uol.com.br/as22.htm>>. Acesso em: 04 març. 2006;

BATICH, Mariana. **Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada**. São Paulo Perspectiva, vol.18 nº 3. Disponível em: <<http://www.perspectiva@seade.gov.br>>. Acesso em: 16 dez. 2005;

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003;

BEHRING, Elaine Rossetti. Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. In: Política social – Módulo 3. **Programa de Capacitação Continuada** para Assistentes Sociais. Brasília, CFESS/ABEPSS/Cead-Unb, 2000;

_____. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo, Cortez, 1998;

_____. Sobre o Financiamento da seguridade social no Brasil. In: Caderno de comunicações. **1º Encontro de Serviço Social na Esfera da Seguridade Social no Brasil**, Belo Horizonte, 1997;

BORON. Atílio. **A sociedade civil depois do dilúvio**. In: SADER, E. e GENTILI, P. (Orgs). Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro, Paz e terra, 1995;

BOSCHETTI, Ivanete. **Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira**. In: Psicologia & Sociedade, vol.15 nº.1. Porto Alegre Jan./June 2003. Universidade de Brasília. Disponível em: < psicologiaesociedade@abrapso.org.br > . Acesso em: 09 dez. 2005;

BRASIL. **LEI ORGÂNICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - LOPS**, nº. 3807, de 26 de agosto de 1960, que unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões. Disponível em: < http://www.previdencia.gov.br/01_03_03.asp >. Acesso em: 30 agost. 2005;

BRASIL. **LEI Nº. 8.213**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providencias. Disponível em: <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1991/8213.htm> . Acesso em: 30 agost. 2005;

BRASIL. **Câmara dos Deputados PEC 33/96**. Disponível em: <http://www.pt.org.br/assessor/res2t33.htm>. Acesso em: 12 nov. 2005;

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.lunix.com.br/uniao/pesquisa_federal.php, Acesso em: 04 Set. 2005;

BRASIL. **Constituição Federal de 1946**. Disponível em: http://www.lunix.com.br/uniao/pesquisa_federal.php, Acesso em: 04 Set. 2005;

BRUM, A. J. **Desenvolvimento econômico brasileiro**. – 19. ed. – Rio de Janeiro: Vozes, 1998;

BRUNHOFF, Suzanne. **A Hora do Mercado: crítica do liberalismo**. São Paulo, Editora da Unesp, 1991;

CABRAL, Maria Socorro. **As políticas brasileiras de seguridade social**. In: Capacitação em serviço social e política social, módulo 3. **Programa de Capacitação Continuada** para Assistentes Sociais. Brasília, CFESS/ABEPSS/Cead-Unb, 2000;

_____. O serviço social no âmbito da reforma previdenciária. In: Caderno de comunicações, **1º Encontro de serviço social na esfera da seguridade social no Brasil**. CFESS-CRESS 6ª Região. Belo Horizonte – MG, 1997;

_____. Previdência Social: mentiras e verdades. In: Caderno de comunicações. **8º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais – CBAS**, Salvador, 1995;

_____. Previdência Social na era Collor: balanço dos primeiros estragos. In: Revista **Serviço Social & Sociedade**, nº. 36. Cortez: São Paulo, 1991;

_____. **Serviço Social e Política Previdenciária**. In: Serviço Social & Sociedade nº. 02. Cortez: São Paulo, 1980;

_____. Serviço Social e Política Previdenciária – **Anais** do III Congresso Brasileiro de Serviço Social, 1979.

CARTAXO, Ana Maria Baima. **A reforma da política previdenciária brasileira na década de 90: um estudo de suas determinações sócio-históricas**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade católica de São Paulo – PUCSP, São Paulo, 2003;

_____. **Estratégias de sobrevivência: a previdência e o serviço social**. São Paulo: Cortez, 1995;

_____. A política previdenciária e o serviço social no neoliberalismo: dilemas e desafios. In: Caderno de comunicações. **8º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais – CBAS**, Salvador, 1995;

_____. Análise da política previdenciária brasileira na conjuntura nacional da velha república ao Estado Autoritário. In: Revista **Serviço Social e Sociedade**, nº. 40, Cortez: São Paulo, 1992;

CELIM, Marilza F., GENTILLI, Raquel M. L. Paradigma profissional na seguridade social: uma experiência de supervisão. In: Caderno de comunicações. 8º **Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais – CBAS**, Salvador, 1995;

CENTRO BRASILEIRO DE COOPERAÇÃO E INTERCÂMBIO DE SERVIÇOS SOCIAIS – CBCISS. Revista **Debates Sociais CBCISS**, nº. 04, ano II, Rio de Janeiro, 1967, CBCISS;

CENTRO BRASILEIRO DE COOPERAÇÃO E INTERCÂMBIO DE SERVIÇOS SOCIAIS – CBCISS. Documento de Araxá. In: Revista **Debates Sociais**, v. 1, nº. 4, 5ª Ed. Rio de Janeiro, 1967, p. 14;

CHASIN. **Método de Chasin**. Tradução Ivo Tonet. Texto digitado, 2004;

COELHO, J. A. S. A contribuição Marxista para o Serviço Social Previdenciário que atua no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Revista **SASEAL** nº 6. Maceió-AL. V. Único, 6ª Edição, 2005;

_____. O serviço social no âmbito da previdência, com o seu desmonte no cerne da reforma do Estado. In: Revista **CRESS** 16ª região - II Jornada Alagoana de Serviço Social, Maceió, 2004;

_____. Uma análise sobre os fatores que levaram ao desmonte do serviço social na previdência nos anos 90. In: Encontro Regional de Pesquisadores em Serviço Social, 2001, Maceió. **Programas & Resumos**. Maceió: EDUFAL, 2001;

COHN, Amélia. **Previdência social e processo político no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Editora Moderna, 1980;

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje**. In: FAVERO e SEMERARO, G. (org.) Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro. Petrópolis, RJ: vozes, 2002, p.11 – 40;

_____. **Notas sobre cidadania e modernidade**. Praia Vermelha: estudos de política e teoria social. Volume I, número 1, primeiro semestre de 1997. Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Programa de pós-graduação da Escola de Serviço Social – PPGESS;

DEL ROIO, Marcos. **A mundialização Imperialista**. In revista: Lutas Sociais nº 11/12 – 1º semestre 2004, p. 36-46. São Paulo, Núcleo de Estudos de Ideologias e Lutas Sociais (Neils). Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais – PUC/SP;

DINIZ, Marília Duarte. **O caráter da prática da política previdenciária no Brasil pós-64 - análise de uma experiência regional**. Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Política Social. Fundação Universidade de Brasília, 1984;

DOBB, Maurice. **A evolução do capitalismo**. 7ª edição. Rio de Janeiro: Editora: Guanabara, 1987. Tradução: Manuel do Rego Braga;

FALEIROS, Vicente Paulo. **Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil** In: Capacitação em serviço social e política social, módulo 3. **Programa de Capacitação Continuada** para Assistentes Sociais Brasília, CFESS/ABEPSS/Cead-Unb. Brasília: UnB, CEAD, 2000;

_____. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais**. 8ª edição. São Paulo: Cortez Editora, 2000;

_____. Algumas questões sobre a reforma da previdência social. In: Caderno de comunicações. 8º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais – CBAS, Salvador, 1995;

_____. O que é política social. São Paulo, Brasiliense, 1986. (Coleção: **Primeiros Passos**);

_____. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais**. 3ª. Ed. São Paulo: Cortez Editora, 1983;

FERNANDES, Idília. **A dialética das possibilidades: a face interventiva do Serviço Social**. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/textos/atual/idilia2-a-dialetica.pdf>>. Acesso em: 22 de abr. 2006;

Folha de São Paulo Online. São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/>>. Acesso em: 22 de abr. 2005;

GOMES, Marta Ferreira. A inserção do serviço social no programa de educação previdenciária do INSS. In: II Jornada Alagoana de Serviço Social, 2005. **Anais ...** Maceió: CRESS, 2005;

_____. **Previdência social: uma política social pública e seus desafios contemporâneos.** Monografia de especialização. Maceió-AL, 2003;

GORENDER, Jacob. In: **O Capital.** São Paulo: Nova Cultural, Livro primeiro, v. I 1996;

GRANEMANN, Sara. **A privatização sob o pretexto da justiça social.** Texto elaborado para a Revista Reportagem, 2003. Disponível em: <<http://www.oficinainforma.com.br/avulso.php>>. Acesso em: 7 out. 2005;

GUSMÃO, Rute. A Ideologia da solidariedade. In: Revista **Serviço Social e Sociedade**, nº. 62, Editora Cortez: São Paulo, 2000;

HOBSBAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX(1914-1991).** São Paulo, Companhia das letras, 1995;

IAMAMOTO, Marilda Vilela. A questão social no capitalismo. In: **Temporalis** / Associação brasileira de ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano. 2, nº 3. Brasília: ABEPESS, Grafline, 2001;

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** São Paulo, Cortez, 1998;

_____. O Serviço Social na contemporaneidade dimensões históricas, teóricas e ético-políticas. In: Revista **Debates Sociais CBCISS**, nº. 6, CRESS-CE, 1997;

_____. **Renovação e conservadorismo no serviço social: ensaios críticos.** 3ª. Edição. São Paulo: Cortez, 1995;

_____. **O serviço social nas relações sociais: a questão da assistência – conferências.** In: O serviço social nas relações sociais: movimentos populares e alternativas de políticas sociais. Cortez, São Paulo. ANAS, 1987;

IAMAMOTO, M. V. e CARVALHO. Raul. **Relações sociais e serviço social no Brasil.** 10. Ed. São Paulo: Cortez, 1995;

IANNI, Octávio. **A idéia do Brasil Moderno.** São Paulo: Brasiliense, 1992;

_____. **Estado e planejamento econômico no Brasil – 1930-1970.** Ed. Civilização Brasileira, 1979;

_____. **O colapso do populismo no Brasil.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971. p. 209-11;

Komeyama, Nobuco. Filantropias empresarial e entidades da sociedade civil. In: Política social – Módulo 3. **Programa de Capacitação Continuada** para Assistentes Sociais. Brasília, CFESS/ABEPSS/Cead-Unb, 2000;

LESSA, Sérgio, TONET, Ivo. **Introdução à filosofia de Marx.** Disponível em: <http://www.geocities.com/ivotonet/arquivos/Introducao_a_Filosofia_de_Marx.pdf>. Acesso em: 6 Abr. 2006;

LESSA, Sérgio. **Para além de Marx?: crítica da teoria do trabalho imaterial.** Editora: Xamã, São Paulo, 2005;

LESSA, Sérgio. **História e ontologia: a questão do trabalho.** In: Revista Crítica Marxista, nº. 20. Editora Revan, abril de 2005;

_____. **O mundo dos homens: trabalho e ser social.** Boitempo Editorial, São Paulo, 2002;

MANDEL, Ernest. O capitalismo tardio. São Paulo: Abril Cultural, 1982(**Os Economistas**);

_____. **A crise do capital.** São Paulo, Ensaio. Unicamp, 1990;

MARX, K. & ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista;** prólogo de José Paulo Netto. – São Paulo: Cortez, 1998;

MARX, Karl. **Capítulo VI (Inédito) de O capital.** – São Paulo: Ciências Humanas, 1978;

_____. **Formações econômicas pré-capitalistas.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975;

_____. **O Capital.** São Paulo: Nova Cultural, Livro primeiro, v. I 1996;

_____. **O Capital.** São Paulo: Nova Cultural, Livro primeiro, v. II, 1997;

_____. **Para a crítica da economia política.** São Paulo: Nova Cultural, 1982;

_____. **O 18 Brumário e cartas a Kugelman.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969;

MEDICI, André Cezar. **Evolução da Estrutura do Sistema de Saúde.** Disponível em: <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/polsoc/saude/estsist/apresent.htm>. Acesso em: 02 Set. 2005;

Medida Provisória nº. 1.729, de 2 de dezembro de 1998. **Diário Oficial da União** de 03/12/98. Altera dispositivos das Leis nº. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências;

MÉSZARÓS, István. **Marx, nosso contemporâneo, e o seu conceito de globalização.** Disponível em: <http://www.socialismoeliberdade.org/?id=141> . Acesso em: 04 març. 2006;

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). **ORIENTAÇÃO INTERNA nº. 103 INSS/DIRBEN, de 5 de outubro de 2004, Assunto:** Dispõe sobre as ações do Serviço Social;

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). Memorando-Circular nº. 16/2004 DIRBEN/CGBENIN. **CARTA DE SÃO PAULO.** Relata resultados da reunião técnica do serviço social, São Paulo/SP, de 10 a 13/11/2003;

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). **MEMORANDO-CIRCULAR DIRBEN/CGBENIN Nº. 53,** Brasília, 31 de julho de 2003. Informa sobre a reorganização das atividades do Serviço Social do INSS;

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). MEMORANDO-CIRCULAR INSS/DIRBEN/CGBENIN Nº. 32, **Brasília, 13 de maio de 2003.** Assunto: Diretoria de Benefícios estará reinstalando as atividades de Serviço Social, estando em fase de estruturação da Divisão de Orientação e Uniformização de Procedimentos de Serviço Social;

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). **MEMORANDO-CIRCULAR Nº. 94 /DIRBEN/CGBENIN,** Brasília, 19 de dezembro de 2003. Solicitação aos Responsáveis Técnicos pelas atividades do Serviço Social nas Gerências-Executivas, o envio do Relatório das Atividades desenvolvidas pelo Serviço Social, durante o exercício de 2003;

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). **MEMORANDO-CIRCULAR DIRBEN/CGBENIN/Nº. 014**, Brasília, 06 de março de 2002. Solicitação das Gerências-Executivas informações referentes à situação de Assistente Social no INSS;

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). **CURSO: FORMADORES EM PREVIDÊNCIA SOCIAL**. Ministério da Previdência e assistência Social. Brasília, SENAI-DF, 2002;

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). **MEMO-CIRCULAR INSS/DIRBEN nº. 40**, Brasília, em 15 de agosto de 2001. Discussão das atividades de servidores pertencentes à Categoria Funcional de Assistente Social, os quais têm demonstrado resistência em executar algumas tarefas determinadas por seus superiores;

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). **PORTARIA MPAS Nº. 3.464, DE 27 DE SETEMBRO DE 2001 – Diário Oficial da União** de 28/09/2001, Assunto: Aprovar o Regimento Interno do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS;

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). **Portaria MPAS nº. 2.721**, de 29 de Fevereiro de 2000. Assunto: regulamenta a Inclusão do Serviço Social no Programa de Estabilidade Social – PES;

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). **Portaria MPAS/GM nº. 1.671**, de 15 de fevereiro de 2000. Assunto: cria o Programa de Estabilidade Social – PES;

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). **Portaria MPAS nº. 6241** de 28 de dezembro de 1999. Assunto: aprova o Regimento Interno do INSS;

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). **Memorando INSS/DSS nº. 112**, Brasília, em 24 de agosto de 1998. Carta aberta aos assistentes sociais do Serviço Social do INSS;

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). **Matriz Teórico- Metodológica do Serviço Social na Previdência Social**. Brasília, 1995;

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). **ORDEM DE SERVIÇO INSS/DSS Nº. 506** 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;

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). **ORDEM DE SERVIÇO INSS/DSS Nº. 507** de 27 de julho de 1995. Assunto: dispõe sobre as Ações Profissionais do Serviço Social no INSS, especialmente quanto as atividades de Socialização de Informações Previdenciárias, de Assessoria e de Ação de Fortalecimento do Coletivo;

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). **ORDEM DE SERVIÇO INSS/DISES Nº. 147**, de 21 de agosto de 1992. Assunto: Dispõe sobre as prestações do Serviço Social no INSS;

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). **PORTARIA MPS Nº. 458**, DE 24 DE SETEMBRO DE 1992. Assunto: Regimento Interno do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS,

MONTAÑO, Carlos E. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002;

_____. **“Terceiro Setor”: a ideologização da desresponsabilização social do Estado na estratégia neoliberal**. II Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade, Porto Alegre, 2000;

MONTAÑO, Carlos E. **La natureza del servicio social: um ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción**. São Paulo: Cortez, 1998;

_____. O Serviço Social frente ao neoliberalismo: mudanças na sua base de sustentação funcional-ocupacional. In: Revista **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 53, p. 102-125, 1997;

MOTA, Ana Elizabete. **As dimensões da prática profissional**. In: Revista *Presença ética: ética política e emancipação humana*. Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Ética – GEPE/Pós-Graduação em Serviço Social da UFPE. Ano III, nº 3, 2003;

_____. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 2ª ed. São Paulo, Cortez, 2000a;

_____. **O Serviço Social na contemporaneidade: a "questão social" e as perspectivas ético-políticas**. Texto apresentado no XXIX Encontro Nacional CFESS/CRESS – Maceió 2000b. Disponível em: <www.cfess.org.br>. Acesso em: 1 de maio de 2006;

_____. **Reestruturação produtiva e Serviço Social**. Praia Vermelha: estudos de política e teoria social. Volume I, número 2, primeiro semestre de 1999. Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Programa de pós-graduação da Escola de Serviço Social – PPGESS;

_____. **Seguridade Social**. In: Revista Social & Sociedade, nº 50, ano XVII 1996. Cortez Editora, São Paulo;

MUSSE, Ricardo. **A dialética como discurso do método**. Disponível em: < <http://www.scielo.br>>. Acesso em: 22 de abr. 2006;

MUSTAFÁ, Alexandra. Fundamentos do tradicionalismo ético no Serviço Social. In: XI Congresso brasileiro de assistente social e III Encontro de serviço social e seguridade, Fortaleza. **Resumos...** Fortaleza: CFESS/ABEPSS/ENESSO/CRESS, 2004;

Neoliberalismo **Origens**. Disponível em: <http://educaterra.terra.com.br/voltaire/atualidade/neoliberalismo.htm>. Acesso em: 02 dez. 2005;

NETTO, José Paulo. A conjuntura brasileira: o Serviço Social posto à prova. **Serviço Social & Sociedade**, nº 79, ano XXV Especial 2004. Cortez Editora, São Paulo;
NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 3ªed. ampliada – São Paulo, Cortez, 2001a;

_____. Cinco Notas a propósito da “questão social”. In: Revista **Temporalis**/ Associação Brasileira de ensino e Pesquisa em Serviço Social ano.2, n.3 (Jna/jul.2001). Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001b;

_____. **FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras**. In LESBAUPIN, Ivo (org.) O desmonte da nação. Balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999;

_____. **Transformações societárias e Serviço Social – notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil**. Social & Sociedade, nº 50, ano XVII 1996. Cortez Editora, São Paulo;

_____. **Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64**. 2ª edição. São Paulo; Cortez, 1994;

_____. Crise do socialismo e ofensiva neoliberal. São Paulo: Cortez, 1993. (**Coleção questão da nossa época**);

_____. O serviço social e a tradição marxista. In: Revista **Serviço Social e Sociedade**, ano X, 30, abril de 1989, p. 89-102. São Paulo, Cortez;

_____. **Para a crítica da vida cotidiana**. In: NETTO, J. P. & Falcão, Maria do Carmo. Cotidiano: conhecimento e crítica. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 1987;

NOBRE, Eduardo A. C. **As transformações recentes do sistema capitalista:reestruturação econômica e os paradigmas de desenvolvimento**. Disponível em: < http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/e_nobre/pos_grad/aula_2.pdf>. Acesso em: 04 març. 2006;

O GLOBO online. São Paulo, c2005. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/>>. Acesso em: 04 agost. 2005;

OLIVEIRA, Moacyr Velloso Cardoso. Previdência social: atualidade e perspectiva. In: Encontro Regional de Tropicologia, 3, 1986, Aracaju. **Anais...** Recife: Massangana, 1990, p. 75-97;

ONO, Urana Harada. A prática profissional no âmbito da previdência social. In: Revista **Debates Sociais CBCISS**, 35, 1982, Rio de Janeiro;

PASTORINI, A. **A categoria “questão social” em debate**. São Paulo, Cortez, 2004. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 109);

_____. **Las políticas sociales y el servicio social. Instrumento de reversión o manutención de las desigualdades?** In: MONTAÑO, C. E. La natureza del servicio social: um ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción. São Paulo: Cortez, 1998;

_____. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão–conquista”. In: Revista **Serviço Social e Sociedade n.º. 53**. São Paulo: Cortez, 1997;

PAUL, Sweet. **Capitalismo monopolista**. Disponível em: <http://www.ocomuneiro.com/artigos_capitalismomonopolista.htm>. Acesso em: 04 março 2006;

PEREIRA, Luis Carlos Bresser CUNNIL GRAU, N (Orgs). **O Público Não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999;

PEREIRA, Potyara A. P. A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. In: Revista **Serviço Social e Sociedade** n°. 56. São Paulo: Cortez, 1998;

PORTO, Maria Célia da Silva. As mudanças da relação Estado/Economia e suas inflexões sobre a seguridade social brasileira: os desafios ao serviço social. In: XI Congresso brasileiro de assistente SOCIAL E III Encontro de serviço social e seguridade, Fortaleza. **Resumos...** Fortaleza: CFESS/ABEPSS/ENESSO/CRESS, 2004;

_____.A condição do Estado assistência no Brasil pós-constituente: um exame sobre as determinidades das políticas sociais brasileiras em face das imposições do ajuste neoliberal. **Tese (Doutorado em Serviço Social)**, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005;

QUEIROZ, José Ramos. INAMPS: organização e finalidades. In: Revista **Debates Sociais CBCISS**, n°. 28, ano XV, Rio de Janeiro, CBCISS, 1979;

SADRE, Emir. A hegemonia neoliberal na América Latina. In: SADER, E. e GENTILI, P. (Orgs). **Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro, Paz e terra, 1995;

SARMENTO, Helder Boska Moraes. **Serviço social, das tradicionais formas de regulação sociopolítica ao redimensionamento de suas funções sociais**. In: Capacitação em serviço social e política social, módulo 4. Brasília: UnB, CEAD, 2000;

SANTOS, Solange Marques Ferreira, LOUREIRO, Ari de Sousa, SARMENTO, MORAES, Hélder Boska. **As Contribuições do Método Dialético no Debate sobre Instituições**. In: XI Congresso brasileiro de assistente social E III Encontro de serviço social e seguridade, Fortaleza. **Resumos...** Fortaleza: CFESS/ABEPSS/ENESSO/CRESS, 2004;

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça (A política social na ordem brasileira)**. Ed: Campus Ltda, Rio de Janeiro, 1979;

SUGIMOTO, Luis. **O desmonte do projeto de Estado social e a distribuição de migalhas**. Disponível em:
<http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/setembro2005/ju301pag06.html>. Acesso em: 14 de maio de 2006;

SILVA, Maria Lúcia Lopes. **Previdência Social um direito conquistado: resgate histórico, quadro atual e propostas de mudanças**. 2ª ed. Ver. ampl. E atual. Brasília: Ed. Do autor, 1997;

_____. Serviço Social no INSS luta para garantir: direitos e cidadania. In: **Revista Inscrita** n°. 5. CFESS: São Paulo, 1999;

_____. Cidadania, globalização e previdência social. In: **Serviço Social & Sociedade** n°. 68. Cortez: São Paulo, 2001;

SILVA, Ademir Alves. As relações Estado-sociedade e as formas de regulação social. In: Capacitação em serviço social e política social, módulo 2. **Programa de Capacitação Continuada** para Assistentes Sociais. Brasília, CFESS/ABEPSS/Cead-Unb. Brasília: UnB, CEAD,1999;

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

SILVA, Maria Ozanira Silva, YASBEK, Maria Carmelita, GIOVANNI, Geraldo. **A política social brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004;

SOARES, L. Tavares. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis; RJ: Vozes, 2001;

SPOSATI, A. O. [et al]. **A assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileira: uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 1989;

SWEEZY, Paul. **Capitalismo Monopolista**. Disponível em: <http://www.ocomuneiro.com/artigos_capitalismomonopolista.htm>. Acesso em: 04 març. 2006;

TEIXEIRA, Aloísio. **Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro**. UFRJ/IEI, Rio de Janeiro, 1991 (Série Texto de Discussão). Disponível em: <<http://www.urfj.br>>. Acesso em: 05 dez. 2005;

TELLES, V. Pobreza e cidadania. São Paulo: Ed. 34, 2001;

TRINDADE, Rosa Lúcia Prêdes. **O mercado de trabalho do Serviço Social em Alagoas: tendências atuais**. In: PRÊDES, R. (Org.). *Mercado de Trabalho do Serviço Social: fiscalização e exercício profissional*. Maceió: EDUFAL, 2002, p.9-59;

_____. **O Serviço Social na Contemporaneidade: a questão social e desafios ético-políticos.** Texto apresentado no XXIX Encontro Nacional CFESS/CRESS – Maceió 2000. Disponível em: <www.cfess.org.br>. Acesso em: 1 de maio de 2006;

TRINDADE, Rosa Lúcia Prêdes. **Desvendando as determinações sócio-históricas do instrumental técnico-operativo do Serviço Social na articulação entre demandas e projetos profissionais.** Revista Temporalis, n.º. 4, Rio de Janeiro, ABEPSS, p. 21-42, 2001;

_____. & MORAES, R. P. Espaço sócio-ocupacional do Serviço Social e das configurações do mercado de trabalho em Alagoas. In: BORGES, M. V. & TRINDADE, R. L. P. (orgs) **serviço social, trabalho e direitos sociais.** Amaral, Ed. EDUFAL, Maceió, 2001. P. 215-228;

_____. **Desvendando o significado do instrumental técnico-operativo na prática profissional do Serviço Social.** Tese (Doutorado em Serviço Social), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999;

_____. Sobre o Serviço Social e suas particularidades profissionais. In: 6ª edição da Revista **SASEAL**, 2005, p.65-69;

VASCONCELOS, Ana Maria. O trabalho do assistente social e o projeto hegemônico no debate profissional. In: Capacitação em serviço social e política social, módulo 4. **Programa de Capacitação Continuada** para Assistentes Sociais. Brasília, CFESS/ABEPSS/Cead-Unb. Brasília: UnB, CEAD, 2000;

VIANA, Nildo. Universidade e Especialização: O Ovo da Serpente. In: Revista Espaço Acadêmico, ano II, n.º 18, novembro de 2002. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/018/18cviana.htm>>. Acesso em: 22 de abr. De 2006;

VIANNA, M. L. Werneck. **A Americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. Estratégias de bem estar e políticas públicas.** Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998. Disponível em: <<http://www.ufrj.br>>. Acesso em: 12 nov. 2005;

VIEIRA, A. Evaldo. *As Políticas Sociais e os Direitos Sociais no Brasil: Avanços e Retrocessos.* Revista Serviço Social & Sociedade, n.º 53, São Paulo: Cortez, 1997;

YASBEK, Maria Carmelita. Os fundamentos do Serviço Social na contemporaneidade. In: Capacitação em serviço social e política social, módulo 4. **Programa de Capacitação Continuada** para Assistentes Sociais. Brasília, CFESS/ABEPSS/Cead-Unb. Brasília: UnB, CEAD, 2000.