



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL**

SIMONE DO NASCIMENTO OLIVEIRA

**O PARECER SOCIAL DO ASSISTENTE SOCIAL COMO SUBSÍDIO PARA A
VIABILIZAÇÃO DO BENEFÍCIO DA PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) NO
INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS)**

CAMPINA GRANDE-PB

2018

SIMONE DO NASCIMENTO OLIVEIRA

**O PARECER SOCIAL DO ASSISTENTE SOCIAL COMO SUBSÍDIO PARA A
VIABILIZAÇÃO DO BENEFÍCIO DA PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) NO
INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS)**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentada ao Departamento do Curso em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento às exigências para obtenção do título de Bacharela em Serviço Social.

Área de concentração: Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Ms. Aliceane de Almeida Vieira.

CAMPINA GRANDE-PB

2018

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

- O48p Oliveira, Simone do Nascimento.
O parecer social do assistente social como subsídio para a viabilização do Benefício da Prestação Continuada (BPC) no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) [manuscrito] / Simone do Nascimento Oliveira. - 2018.
83 p.
Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2018.
"Orientação : Profa. Ma. Profª. Ms. Aliceane de Almeida Vieira. , Departamento de Serviço Social - CCSA."
1. Serviço social. 2. Previdência social. 3. Parecer social.
4. Benefício da Prestação Continuada - BPC. I. Título
21. ed. CDD 362

SIMONE DO NASCIMENTO OLIVEIRA

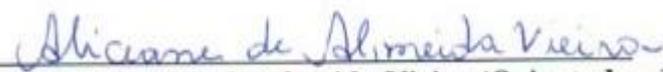
**O PARECER SOCIAL DO ASSISTENTE SOCIAL COMO SUBSÍDIO PARA A
VIABILIZAÇÃO DO BENEFÍCIO DA PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) NO
INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS)**

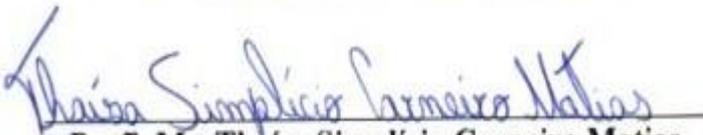
Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)
apresentada ao Departamento do Curso em Serviço
Social da Universidade Estadual da Paraíba, em
cumprimento às exigências para obtenção do título
de Bacharela em Serviço Social.

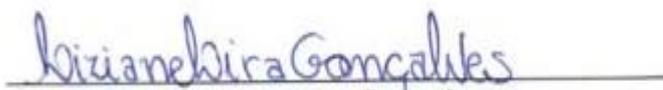
Área de concentração: Serviço Social.

Aprovada em: 29/11/18.

BANCA EXAMINADORA


Prof. Ms. Aliceane de Almeida Vieira (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)


Prof. Ms. Thaísa Simplicio Carneiro Matias
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)


Liziane Lira Gonçalves
Assessora Técnica do Serviço Social GEXCPG/INSS

*Aos meus pais e irmão, pela dedicação,
companheirismo, DEDICO.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, sem o qual nada disso teria acontecido. Obrigado, Senhor, pelas bênçãos e maravilhas que tens feito na minha vida, pelas vitórias e conquistas que a cada dia me concede, pelas dificuldades, pelas lutas e provas que me fortalecem, pelas amizades puras e sinceras, pelo dom da vida. Obrigada por me deixar sonhar!

Aos meus pais Clovis Ventura de Oliveira e M^a do Socorro do N. Oliveira pelo incentivo constante na minha formação profissional e pessoal.

Ao meu irmão Silvio do Nascimento Oliveira, que mesmo em silêncio, sinalizaram sempre estímulo aos meus estudos.

A professora Aliceane Almeida, minha orientadora, pela presença nesse processo com muito respeito e dedicação.

A assistente social Liziane Lira, minha supervisora de campo, pelas constantes contribuições e sugestões ao meu trabalho, bem como, carinho e amizade.

A equipe de assistentes sociais do INSS, pela contribuição na ampliação do conhecimento com muita competência e seriedade.

Às professoras do Departamento de Serviço Social da UEPB que transmitiram conhecimento, carinho, apreço e amizade durante a minha graduação, obrigada a todas.

A banca examinadora deste trabalho, pela disponibilidade e compreensão.

A minhas amigas, Ana Paula Rodrigues, Kércia Fernandes, Gêssica Freire e Vanessa Pereira, pela amizade e apoio.

E, por fim, a todos aqueles que, de alguma maneira, contribuíram direta ou indiretamente, com esse processo de amadurecimento.

Aos colegas de classe pelos momentos de amizade e apoio.

Desconfiai do mais trivial, na aparência singelo. E examinai, sobretudo, o que parece habitual. Suplicamos expressamente: não aceiteis o que é de hábito como coisa natural, pois em tempo de desordem sangrenta, de confusão organizada, de arbitrariedade consciente, de humanidade desumanizada, nada deve parecer natural nada deve parecer impossível de mudar.

Bertold Brecht

RESUMO

Este trabalho faz parte de reflexões construídas a partir da disciplina de Estágio não obrigatório em Serviço Social, do Curso de Serviço Social da UEPB, realizado na Gerência Executiva do INSS/CG, no qual pretende-se abordar o parecer social do assistente social como subsídio para viabilização do Benefício da Prestação Continuada (BPC) no âmbito dos direitos sociais. A problemática apresentada foi observada devido a uma grande demanda de parecer social com base na Ação Civil Pública, no qual, orienta uma nova leitura do requisito do cálculo da renda familiar, para fins de verificação do preenchimento do requisito econômico ao BPC. A metodologia empregada consta de pesquisas bibliográfica e documental de autores como: Behring e Boschetti (2010); Iamamoto; Carvalho (2005); Netto (2006); Guerra (2007); Barroco (2008), outros. Como também, documentos oficiais: Constituição Federal (1988); LOAS (1993); Portaria Conjunta MDSA/INSS n° 1/2017; Decreto n° 6.214/2007; Ação Civil Pública 5044874-22.2013.404.7100/RS; Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social (1995); Código de Ética (1993). O estudo apresenta notas introdutórias referente ao serviço social na política previdenciária pública brasileira, enfatizando os princípios da seguridade social e a inserção/ação do serviço social na política previdenciária, subsequentemente, analisa a Matriz Teórico-Metodológica e sua vinculação com o Projeto Ético-Político do serviço social. Contudo, o ponto crucial é a reflexão da instrumentalidade do serviço social previdenciário enfocando o parecer social para concessão do BPC, no qual ocorre alterações para a sua concessão atual. Em face disso, se faz relevante, a atuação do assistente social no âmbito previdenciário, como mediador para o reconhecimento de direitos dos trabalhadores nesse contexto de negação dessas garantias e, principalmente, pela postura marcadamente vinculada a uma perspectiva de análise da realidade social, que defende a concretização da previdência social como política pública e social, de caráter universalizante e comprometida com os trabalhadores e o processo de cidadania e justiça social.

Palavras-Chave: Serviço Social. Previdência Social. Instrumentalidade. Parecer Social. BPC.

ABSTRACT

This article builds on the reflections built from the non-compulsory Internship in Social Work course of the UEPB Social Work Course, held in the Executive Management of the INSS / CG, in which it is intended to address the social opinion of the social worker as a subsidy for viability of the Benefit of Continued Provision (BPC) in the scope of social rights. The problem was observed due to a great demand for a social opinion based on the Public Civil Action, in which, it guides a new reading of the requirement of calculation of family income, for the purpose of verifying the fulfillment of the economic requirement to the BPC. The methodology used consists of bibliographical and documentary research by authors such as: Behring and Boschetti (2010); Iamamoto (2005); Netto (2006); War (2007); Barroco (2008), others. As well, official documents: Federal Constitution (1988); LOAS (1993); Joint Ordinance MDSA / INSS n ° 1/2017; Decree n° 6,214 / 2007; Public Civil Action 5044874-22.2013.404.7100 / RS; Theoretical-Methodological Matrix of Social Service in Social Security (1995); Code of Ethics (1993). The study presents introductory notes regarding social service in Brazilian public social security policy, emphasizing the principles of social security and the insertion / action of social service in social security policy, subsequently analyzes the Theoretical-Methodological Matrix and its linkage with the Ethical-Political Project of social service. However, the crucial point is the reflection of the instrumentality of the social security service focusing on the social opinion to grant the BPC, in which changes occur to its current concession. On the other hand, the social worker's role in the social security sphere, as a mediator for the recognition of workers' rights in this context of denial of these guarantees, and especially for the posture markedly linked to a perspective of social reality analysis, is relevant. defends the realization of social security as public and social policy, of a universalizing character and committed to workers and the process of citizenship and social justice.

Keywords: Social Service. Social Security. Instrumentality. Social Opinion. BPC.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Cronologia do Serviço Social na Previdência Social.....	18
Tabela 2 - Elementos relevantes - Parecer Social.....	40

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	O SERVIÇO SOCIAL NA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA PÚBLICA BRASILEIRA: NOTAS INTRODUTÓRIAS AO ESTUDO.....	13
2.1	Princípios da seguridade social e a inserção/ação do serviço social na política previdenciária	13
2.2	A Matriz Teórico-Metodológica e sua vinculação com o Projeto Ético-Político do Serviço Social.....	21
3	A INSTRUMENTALIDADE DO SERVIÇO SOCIAL: DIMENSÕES TEÓRICO-METODOLÓGICA, ÉTICO-POLÍTICO E TÉCNICO- OPERATIVA NO EXERCÍCIO PROFISSIONAL.....	26
3.1	Serviço social e instrumentalidade	26
3.1.1	<i>Dimensão ético-política</i>	<i>31</i>
3.1.2	<i>Dimensão teórico-metodológica.....</i>	<i>32</i>
3.1.3	<i>Dimensão técnico-operativa.....</i>	<i>34</i>
4	AS PARTICULARIDADES DA INSTRUMENTALIDADE DO SERVIÇO SOCIAL PREVIDENCIÁRIO: A AÇÃO PROFISSIONAL FRENTE AO PARECER SOCIAL E O BPC NA ESFERA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	36
4.1	O parecer social como importante instrumento do serviço social previdenciário.....	36
4.1.1	O BPC e suas novas formas de acesso com base nos instrumentos normativos.	40
4.2	A autonomia profissional e o serviço social nos tempos de contrarreformas em curso na política previdenciária.....	45
5	CONCLUSÃO	49
6	REFERÊNCIAS	50
7	ANEXO A – MEMORANDO-CIRCULAR CONJUNTO nº 58/ DIRBEN/DIRAT/DIRSAT/PFE/INSS.....	55
	ANEXO B – AÇÃO CIVIL PÚBLICA 5044874-22.2013.404.7100/RS/ 2016.....	60

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia é fruto de um estudo destacando a relevância do parecer social enquanto instrumento de intervenção do assistente social no seu exercício profissional como mediação para a efetivação de direitos na esfera da política previdenciária. Neste sentido, este estudo propôs estudar as implicações do poder institucional na atuação do serviço social na política previdenciária, a partir das dimensões teórica-metodológica, técnica-operativa e ética-política, considerando como elemento central a análise de um instrumento na qual se materializa o poder e saber do assistente social: o parecer social.

Partindo-se do entendimento de que o parecer social não se restringe a um mero artifício de trabalho do assistente social, mas como um instrumento de viabilização de direitos, um meio de realização do compromisso com os usuários, em vista da equidade, igualdade, a justiça social e cidadania (CFESS, 2003. p. 47). Tomou-se como objeto de estudo, assim, o parecer social do assistente social como subsídio para viabilização do Benefício da Prestação Continuada (BPC) na Gerência Executiva de Campina Grande – INSS.

O fascínio pelo objeto de estudo se deu, primeiramente, no momento que foi constatado uma carência bibliográfica referente a essa temática, com falta de teorização e reflexão da prática do assistente social no âmbito da política previdenciária. Outro ponto de relevância pela escolha da temática foi pela experiência acadêmica de Estágio Não Obrigatório no setor de serviço social realizado na Gerência Executiva do INSS/CG, no período entre 25/04/2016 a 24/04/2017, no qual, foi notório a relevância desse instrumental como viabilização de direitos, em específico, para o requerimento do BPC.

Esta pesquisa pretende contribuir para uma discussão mais aprofundada sobre o parecer social com instrumento de poder do assistente social no contexto previdenciário, bem como, seus instrumentos e técnicas utilizados para a realização de seu trabalho, sendo este um dos instrumentos mais utilizados pelos assistentes sociais na política previdenciária pública no país.

É meritório salientar que o serviço social dispõe de uma instrumentalidade também nesse espaço sócio ocupacional, motivo pelo qual, elegemos como categoria primordial no presente estudo, já que a operacionalização da prática profissional com uso de instrumentos e técnicas estão totalmente vinculadas a um claro referencial teórico e a uma dada compreensão ético-política do fazer profissional (compreensão do papel do serviço social junto à totalidade da vida social). É mediante a compreensão da dimensão política da

profissão que os assistentes sociais desenvolvem e utilizam os seus instrumentos de trabalho de modo crítico, sendo capaz de fazer as devidas mediações, consciente das limitações profissionais e das possibilidades de se realizar conquistas e construir novas ações no cotidiano.

A concessão de auxílios e benefícios é uma prática inerente de atenção em diversas políticas públicas, em destaque no estudo por parte da assistência social, a qual se construiu no campo do direito, no entanto, apesar do Benefício da Prestação Continuada (BPC) ser inerente a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) sua operacionalização é de responsabilidade do Instituto de Seguro Social (INSS). Foi a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, que apresentou os elementos constitutivos para o Benefício da Prestação Continuada (BPC).

Seja atuando na previdência, na assistência, na saúde, na educação, ou até mesmo na política de habitação, é fundamental conhecer as formas de concessão do BPC para identificar usuários que estão dentro do perfil e encaminhá-los para as instituições responsáveis prestando todo esclarecimento sobre como acessar esse direito. As recentes modificações empregadas com o Decreto N° 8.805 de 07 de julho de 2016, que altera o Decreto N° 6.214/2007, e a Portaria Conjunta MDSA/INSS N° 1 de 03 de março deste ano; Memorando-Circular Conjunto n° 58 /DIRBEN/DIRAT/DIRSAT/PFE/INSS(2016)¹, trazem mudanças relevantes para os beneficiários, redefinindo não só o perfil dos usuários, mas também suas condições de acesso e concessão.

As mudanças no critério de acesso pela renda trazem uma importante demanda para o trabalho dos assistentes sociais na garantia de acesso à política de assistência social, no sentido de não comprometer o acesso dos usuários, processo esse que tem uma correlação com o parecer social, uma vez que, ele é um instrumento profissional auxiliar na viabilização do direito ao benefício.

A metodologia usada para o desenvolvimento desta análise trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, dessa forma, a primeira, é indispensável a qualquer pesquisa científica, fornecerá os conhecimentos teórico-empíricos os quais nortearão o trabalho desenvolvido, assim, mesclar as ideias defendidas juntamente inerentes a autores diversos como: Behring e Boschetti (2010); Iamamoto (2005); Moreira (2005); Netto (2006); Guerra (2007); Barroco (2008). Já a coleta documental é realizada por meio de materiais, como, documentos oficiais: Constituição Federal (1988); LOAS (1993); Portaria Conjunta

¹ Inserido no ANEXO A.

MDSA/INSS N° 1 de 03 de março de 2017; Decreto N° 8.805 de 07 de julho de 2016; Ação Civil Pública 5044874-22.2013.404.7100/RS/2016²; Matriz Teórico-Methodológica do serviço social na Previdência Social (1995); Código de Ética (1993).

Dessa maneira, o estudo em questão tem *relevância acadêmica*, pela afirmação de escassa produção bibliográfica, para os alunos em formação como para os profissionais em exercício, dado, assim, maior visibilidade a um tema pouco discutido na formação acadêmica, uma vez que, a materialização desse instrumento é de suma importância para o acesso a direitos sociais e a cidadania, como também, um debate da atuação do serviço social previdenciário. É notório também uma *relevância social*, do estudo, visto que, pela instrumentalidade da profissão, condição e capacidade do profissional é possível operar transformações, alterações nos objetos e nas condições, visando alcançar a emancipação do sujeito, passando por elementos progressistas, próprio da razão dialética.

A exposição das análises alcançadas com o estudo do objeto desta pesquisa encontra-se organizada nesse trabalho na forma de seções; sendo na primeira, dispõe-se dos pontos introdutórios apresentados, conseqüentemente. Na segunda seção, será abordada a discussão sobre os princípios da seguridade social e a inserção/ação do serviço social na política previdenciária, com ênfase na Matriz Teórico-Methodológica e sua vinculação com o Projeto Ético-Político do Serviço Social, processo de discussão relevante para obtenção do direcionamento do profissional no seu fazer profissional e seu compromisso com os princípios que regem o seu exercício profissional.

Na terceira seção, situa-se a discussão da instrumentalidade a partir de uma retomada das principais abordagens teóricas já realizadas em relação à temática, evidenciado as suas dimensões teórico-metodológico, ético-política e técnico-operativa, que são consideradas nesse trabalho como as principais dimensões que constituem a instrumentalidade do serviço social, reportando uma análise das particularidades da instrumentalidade do profissional de serviço social no âmbito da política da previdência social como ferramenta de viabilização de direitos e justiça social do serviço social previdenciário público.

Por fim, na quarta seção, correlacionaremos a discussão do parecer social como importante instrumento viabilizador de direito com o BPC, discussão e análise contemporânea da temática. Com reflexão do fazer profissional a frente das alterações atuais na concessão do BPC. Conseqüentemente, finalizamos com a Conclusão da pesquisa, seguida das Referências

² Inserida no ANEXO B.

2 O SERVIÇO SOCIAL NA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA PÚBLICA BRASILEIRA: NOTAS INTRODUTÓRIAS AO ESTUDO

Nessa seção, apresentaremos com base nas referências bibliográficas específicas relacionadas com a temática abordada sobre a seguridade social, partindo em seguida, de uma breve contextualização da previdência social como política pública inserida na seguridade social brasileira, culminado assim, um debate acerca da ação profissional do serviço social na política previdenciária.

2.1 Princípios da seguridade social e a inserção/ação do serviço social na política previdenciária

A seguridade social³ é resultante de um processo de luta da sociedade na busca pela garantia de direitos sociais. Conforme Boschetti (2009, p. 1):

Em um contexto de agudas desigualdades sociais, pobreza estrutural e fortes relações informais de trabalho, esse modelo, que fica entre o seguro e a assistência, deixa sem acesso aos direitos da seguridade social uma parcela enorme da população.

A sua instituição foi determinante na regulação das relações econômicas e sociais, seja baseada pelo modelo bismarckiano ou pelas influências de Beveridge no qual assume o papel de garantir benefícios advindos do exercício profissional para trabalhadores que perderam a capacidade laborativa.

Segundo Boschetti (2009), o contexto histórico da seguridade social conta com o modelo bismarckiano no qual é considerado como um sistema de seguro social devido as suas características se assemelharem as dos seguros privados, evidenciado por ser um sistema contributivo indireto.

Já durante a Segunda Guerra Mundial, surge o Plano Beveridge, este plano foi elaborado por uma comissão interministerial de seguro social e serviços afins, nomeada um ano antes, com o escopo de estabelecer alternativas para a reconstrução da sociedade no período pós-guerra. É considerado um marco da evolução securitária porque se trata de um estudo amplo e minucioso de todo o universo do seguro social e serviços conexos, tendo

³ Nos termos do art. 194 da Constituição Federal de 1988, a “seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”

questionado a proteção somente aos empregados, enquanto todos os trabalhadores estão sujeitos aos riscos sociais (BEVERIDGE, 1943), com críticas severas ao modelo bismarckiano.

Com a proposta do Welfare State, o sistema beveridgiano apresenta a proposta de um sistema de proteção social e a concessão de prestações básicas sem a exigência de contribuições individual. Enquanto os benefícios assegurados pelo modelo bismarckiano se destinam a manter a renda dos trabalhadores em momentos de risco social decorrentes da ausência de trabalho, o modelo beveridgiano tem como principal objetivo a luta contra a pobreza (BEVERIDGE, 1943). Boschetti (2009, p. 2), complementa:

No sistema beveridgiano, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade.

A seguridade social é composta pelas políticas de Assistência Social, Saúde e Previdência. A assistência social é um sistema de proteção social integrado, composto por mais duas outras áreas: a saúde e a previdência. Sendo que a previdência é de caráter contributivo, a saúde de caráter universal e a assistência prestada a todo cidadão que dela necessitar, independente de contribuição prévia. O acesso a esses direitos sociais faz parte do exercício da cidadania e é um dever do Estado, e foi instituída no Brasil em 1988 com a Constituição Federal.

Foram adotados princípios de ambos os modelos, o que foi proveniente para a previdência social direcionada para trabalhadores contribuintes, para a universalização da saúde e a delimitação da assistência social para a população devidamente necessitada. Diante disso, a previdência social brasileira é predominada pelos princípios bismarckianos, já o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) seguem os fundamentos do modelo beveridgiano, sendo assim, a organização da seguridade social no Brasil é pautada através do seguro social no qual a garantia de direitos está atrelada parcialmente apenas ao trabalhador que está inserido no mercado de trabalho ou contribui como autônomo.

Tendo influências do capital estrangeiro, a formação sócio- histórica brasileira ocorre “tardamente”, o que fez com que a seguridade social não progredisse de fato em virtude da

lógica neoliberal⁴, o qual incentiva o terceiro setor⁵ e expande as privatizações. Sendo assim, não ocorre a efetivação da universalidade em todos os aspectos que contempla o modelo de seguridade e nem a garantia dos direitos de proteção básica a todos os cidadãos.

A previdência social está inserida e compreendida como política pública social implementada pelo Estado, sendo assim, conforme Behring e Boschetti (2010, p. 36), a política social é entendida como “processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo”, passando a ser, dessa forma, um locus de intervenção do serviço social.

As primeiras tentativas de inserção do serviço social na previdência se darão no momento de reorganização e reordenação da legislação social e da criação de mecanismos para enquadrar e controlar os trabalhadores. Entretanto, conforme Iamamoto e Carvalho (2005, p. 293):

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

Cronologicamente, o serviço social desponta neste espaço na década de 1940, a princípio como experiência piloto junto à seção de estudos e assistência social no Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Trabalhadores do Comércio (IAPC), em meados de 1942 (SILVA, 2008). Mais tarde, a partir de 1944 – com a expansão previdenciária dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPS's) – se consolida na estrutura institucional constituindo-se legalmente através da Portaria nº 25/1944 do Conselho Nacional do Trabalho (CNT), bem como, do Ofício nº 250/1948. De acordo com Guimarães (2011), essa consolidação se deu de forma paulatina. O serviço social desenvolveu, primeiramente, seu processo de trabalho enquanto assistência complementar e, depois, como serviço previdenciário.

⁴ A onda neoliberal que assolou o país a partir da década de 1990 foi determinante para o desenvolvimento de uma política econômica voltada para a rentabilidade econômica em detrimento dos avanços sociais. (BEHRING E BOSCHETTI, 2006, p. 158)

⁵ Albuquerque (2006) definir o terceiro setor como organizações sem fins lucrativos e não governamentais, que tem como objetivo gerar serviços de caráter público.

Desse modo, a inserção do serviço social na previdência vai ser efetivada por meio de diversos marcos históricos, conforme será demonstrado no quadro abaixo.

TABELAS 1 - CRONOLOGIA DO SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

1942 - Primeira experiência oficial de implantação o serviço social: seção de estudos ⁶ e assistência social no IAPC.
1944 - Instituição do serviço social na previdência pública - Portaria n. 25 do Conselho Nacional do Trabalho – CNT.
1944 - Autorização para implantação de serviço social nos IAPs e CAPs - Portaria n.52 do Conselho Nacional do Trabalho – CNT.
1945 - Organização de cursos intensivos de serviço social ⁷ para os funcionários dos IAPs e CAPs - Portaria do DNPS/MT.
1948 - Adoção do serviço social nas instituições de previdência: assistência complementar- Ofício Circular n. 250/DNPS.
1948 - Oficialização do serviço social nas delegacias regionais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs.
1950 - Seções ou turmas de serviço social nas Delegacias Regionais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs.
1960 - Definição da assistência complementar- Lei Orgânica da Previdência Social- LOPS.
1965 - Concepção do serviço social como assistência complementar.
1972 - Plano Básico de Ação do Serviço Social- Resolução INPS N. 401.4.
1976 - Assistência complementar por meio do serviço social - Art. 71 da Consolidação das Leis da Previdência Social – CLPS.
1978 - Plano Básico de Ação do Serviço Social - Resolução INPS n. 064.2.
1991 - Competência do serviço social: esclarecimentos quanto aos direitos sociais e meio de exerce-los; ações intra e extra-institucionais - Art. 88 da lei 8213 de 24/07/91.
1994 - Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social.

Fonte: Silva (2008, p. 20-21)

⁶ Segundo Iamamoto e Carvalho (2005, p. 311), a principal atividade desenvolvida pela seção era a realização de ampla pesquisa sobre o "meio e modo de vida" dos segurados.

⁷ Em 1945, organiza cursos intensivos de serviço social para os funcionários dos diversos Institutos e Caixas. Posteriormente, se instituirá um sistema de bolsas de estudo e facilidades de horário e ponto, que permitirão a diplomação nas escolas especializadas de um número crescente de funcionários dessas autarquias. (IAMAMOTO E CARVALHO, 2005, p. 316).

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 prosseguiu quando ela foi inserida na Seguridade Social, com a Constituição Federal de 1988, como um sistema de proteção social, com as políticas de saúde e assistência. Caracterizam-se, desse modo, como um direito social e uma garantia de proteção oferecida pela coletividade por meio da estrutura estatal, perante os princípios da universalidade, uniformidade, equidade e descentralização.

Contudo, conforme Iamamoto e Carvalho (2005), é notório que as instituições previdenciárias desde cedo sentia a necessidade de um tipo de funcionário especializado para o trato direto com os usuários, dessa maneira houver a indispensabilidade de funcionários que deveriam estar preparados para assim, a partir do atendimento, "tornar mais acessível e rápido a tramitação burocrática dos processos de concessão de benefício", uma vez que, de acordo com os autores:

(...) serviço social e seguro social são projetos bem diferenciados, pois o ultimo está subordinado às exigências das técnicas atuarias, possuindo fronteiras delimitadas. Cabe ao serviço social aplicado ao seguro exercer um caráter suplementa e complementar (...) (IAMAMOTO E CARVALHO, 2005, p. 316).

Neste sentido, o serviço social atua, num primeiro momento, como um discurso de uma suposta “humanização” das grandes máquinas burocráticas, já que a previdência havia sido instaurada de forma mecânica, ainda distante dos trabalhadores. O objetivo reclamado pelos primeiros assistentes sociais era “humanizá-la, dar-lhe conteúdo social, conciliar a máquina administrativa com a massa segurada, incorporando-a a instituição.” (IAMAMOTO E CARVALHO, 2005, p. 294)

Desse modo, inicialmente, o ingresso do serviço social terá como objetivo a reprodução das normas institucionais e o controle normativo sobre os trabalhadores, bem como legitimar as exigências burocráticas do poder institucional. (MPAS/ INSS, 1995)

O Departamento Nacional da Previdência Social (DNPS) através do Ofício Circular n.º 250/1948, encaminha sugestões para a adoção do serviço social nas instituições de previdência social, salientando que cumpre a esse Departamento orientar, coordenar e estimular essa espécie de atividade, que se apresenta como de máxima importância para o

futuro da previdência social. Nesse momento, a profissão de serviço social buscou refletir sobre a prática profissional tradicional e burocratizada, o que se tornou fundamental para a erosão do serviço social tradicional. Destarte, é importante frisar, ainda, a perspectiva de ruptura com a base tradicional, em que o serviço social passa a questionar a realidade socioinstitucional, no intuito de romper com a herança teórica metodológica do conservadorismo e seus paradigmas de intervenção social. Nos anos de 1960 e 1970, iniciou-se a implantação de uma proposta organizacional do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), buscando naquele momento sob argumentos de modernização do sistema, elaborar modelos conceituais nos diversos setores institucionais.

O serviço social, agregado ao setor de benefício, a perícia médica e a reabilitação profissional integravam o chamado Projeto 24. Essa demanda institucional possibilitou a criação de espaços de discussão, em âmbito regional e nacional, que foram usados estrategicamente pelos assistentes sociais do INSS. Em todas as regiões aconteceram debates, que expressavam de forma generalizada, a intenção de mudanças. Estes debates culminaram com a elaboração de um documento único que deu direção social ao novo projeto do Serviço social.

A síntese dessas discussões resultou num documento intitulado Novo Modelo Conceitual do Serviço Social, em 1991, que serviu de base para a elaboração da Matriz Teórico-Metodológica do Serviço social na Previdência Social (1995). Nesta perspectiva, em 1991 o exercício profissional do Serviço social é redefinido na instituição previdenciária, fruto da articulação da categoria, o que contribui para, em 24 de julho de 1991, o Art. 88 da Lei nº 8.213, que dispõe sobre os planos e benefícios da previdência social e dá outras providências, definir nos marcos atuais, a competência do serviço social na previdência, no campo do esclarecimento dos direitos sociais, dos meios de exercê-los e do estabelecimento conjunto com os beneficiários quanto à solução de problemas, tanto na sua relação com a instituição como na dinâmica da sociedade. Neste sentido, conforme expresso na Matriz do Serviço Social na Previdência (2005, p. 15):

A ação prioritária do serviço social está voltada para assegurar o direito, quer pelo acesso aos benefícios e serviços previdenciários, quer na contribuição para a formação de uma consciência de proteção social ao trabalho com a responsabilidade do Estado.

De acordo com a Orientação Interna (OI) 103, no Art. 2º, as ações do serviço social são ações de socialização das informações no âmbito previdenciário, fortalecimento do

coletivo e de assessoria, bem como, consultoria, essa que será mediante um processo democrático e educativo no qual a política previdenciária se tornar transparente para os usuários, tanto para o servidor como para a sociedade, mediante a decodificação do significado da previdência enquanto direito social, da análise da legislação e de procedimentos administrativos.

As ações deverão pressupor garantia de direitos viabilizando o acesso do usuário aos benefícios e serviços previdenciários, ampliar a compreensão do usuário e do servidor em relação à política previdenciária sob a ótica do direito social e da cidadania, identificar e encaminhar os interesses comuns dos usuários visando à criação de espaços que possam propiciar a politização de questões e o encaminhamento de ações coletivas. Estas socializações de informações previdenciárias são desenvolvidas por meio da abordagem individual e coletiva, com isso, tais ações contribuirão para o fortalecimento da consciência do coletivo no encaminhamento de demandas que viabilizem o aprimoramento da política de seguridade social.

Essas ações refletem a importância da profissão, tendo como base a implementação da política previdenciária sob a ótica do direito social e da cidadania, contribuindo para viabilizar o acesso aos benefícios e serviços previdenciários e garantir as demandas e reivindicações da população (MPAS/INSS, 1995, p. 19).

Essas ações são executadas mediante atribuições do assistente social. No entanto, vale ressaltar, que esse profissional possui atribuições diferenciadas, a depender do local onde se encontra lotado na área de benefícios. Fundamenta-se ainda no Art. 88, da Lei 8.213/91, no Art. 161 do Regime Geral Da Previdência Social (RGPS), Aprovado Pelo Decreto Nº 3.048/99 e na Matriz Teórico-metodológica do Serviço Social na Previdência Social em destaque: 9ª - Planejar, executar e avaliar pesquisas sociais que possam contribuir para a análise da realidade social e para subsidiar ações profissionais no âmbito da previdência social; 10ª - Realizar estudo social e parecer social; 11ª- Realizar visitas domiciliares;

Mediante as diferentes atribuições assumidas pelo profissional do serviço social na previdência, apreendemos a importância do seu exercício profissional para subsidiar a atuação de outros profissionais, possibilitando a construção de uma proposta interdisciplinar rumo a troca de experiências, no sentido de tornar a previdência social, e particularmente, as contradições existentes nessa política na atual conjuntura neoliberal, mais compreensível aos usuários.

Em face da atual configuração da previdência social é o momento de busca pela afirmação do Projeto Ético-Político do Serviço Social (PEPSS) articulado á Matriz do Serviço Social no espaço sócio-ocupacional previdenciário, momento em que os assistentes sociais do INSS se empenham em busca do reconhecimento profissional, em face dos desafios postos a profissão, particularmente, o desafio diante da espera pela regulamentação das atribuições do serviço social previdenciário o que vai possibilitar avanços para a categoria profissional do INSS, o constante desafio da busca e garantia das condições de trabalho compatíveis com o atendimento de qualidade e a garantia da autonomia profissional e técnica, dentre outros elementos que contribuem para a qualidade do exercício profissional para que seja materializada a proposta do Projeto Ético-Político do Serviço Social (PEPSS⁸).

Assim, nos primeiros anos da década de 1990, iniciou-se a discussão sobre uma nova proposta teórico-política para orientar o trabalho do Serviço social no INSS, o que expressou a intenção de mudanças, tendo em vista, que essa proposta de atuação do Serviço social na previdência é marcada pela defesa intransigente dessa política como direito social, se materializando como instrumento de resgate, de concepções e de conceitos importantes que direcionam para a consolidação e ampliação dos direitos, tendo clareza da direção social dada ao trabalho profissional. (MOREIRA, 2005, p. 111)

As ações profissionais expressas na Matriz direcionam para o encaminhamento da materialização desse movimento dialético, que possibilita um olhar mais apurado da realidade social, contribuindo para a análise de seus elementos contraditórios. De modo geral, essas ações deverão ser operacionalizadas sob a ótica do direito e da cidadania, contribuindo para a socialização da política previdenciária de forma crítica. As ações profissionais em questão são: socialização das informações previdenciárias; ações de fortalecimento do coletivo e assessoria. Em se tratando dos instrumentos e técnicas, ambos se propõem a utilizar: o parecer social, recursos materiais e a pesquisa social.

Neste cenário, é de relevância que compreendemos a importância do parecer social do assistente social utilizado para subsidiar a Perícia Médica do INSS, como outros setores

⁸ O Movimento de Reconceituação é um importante momento do Serviço Social, pois é partir daí que surge uma outra visão acerca da prática profissional, voltada a uma análise crítica da realidade social, buscando assim um melhor desempenho no agir profissional ao atender as demandas da questão social, pautado em bases teórico-metodológicas que buscam superar as práticas tradicionais do Serviço Social. Disponível em:

http://seminarioservicosocial2017.ufsc.br/files/2017/05/Eixo_2_139.pdf. Acesso em: 06 dez. /2018.

da instituição, quanto à definição na concessão de benefícios, realizando estudos da situação do usuário, relacionando-a com as suas condições objetivas de vida e trabalho. Contudo, é importante esclarecer que a importância atribuída ao parecer social, nesse estudo, se concretiza pela inserção do mesmo na instrumentalidade do serviço social previdenciário. E que, por conseguinte, justifica-se a sua importância e necessidade no cenário previdenciário por esse se situar numa dimensão mais abrangente do exercício profissional, ou seja, por esse, como afirmar acima, ser parte constitutiva da instrumentalidade do serviço social previdenciário. Assim, por compreender que, se por um lado a Matriz direciona a instrumentalidade da profissão na previdência social, esse instrumental garante a objetivação dessa mesma instrumentalidade nesse espaço sócio-ocupacional. Diante disso, na previdência social, o parecer social aparece como um instrumental, mas submetido à direção da Matriz e do Projeto Profissional do Serviço Social, daí a importância desses elementos se entrelaçarem.

A seguir, apresentaremos alguns apontamentos acerca da vinculação da Matriz Teórica-Metodológica do Serviço Social no INSS com o Projeto Ético-Político do Serviço Social, realizando uma discussão relevante para o andamento da temática apresentada nesse estudo.

2.2 A Matriz Teórico-Metodológica e sua vinculação com o Projeto Ético-Político do Serviço Social

A Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social no INSS, de 1994, é um marco histórico para a profissão na previdência. Uma ferramenta que rompe com práticas tradicionais, fortalecendo a atuação profissional, e além disso, em conformidade com a Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social “(...) o presente paradigma reflete a vontade política de reversão pela reconstrução do fazer profissional do serviço social de forma que não seja mero interlocutor em si mesmo, mas que se posicione no interior da instituição (...)”. Tem em sua base ferramentas legais, que legitimam, norteiam e garantem a operacionalização do trabalho do assistente social da previdência, com a finalidade de garantir direitos e manter o compromisso com os cidadãos usuários.

Ao analisar e aprofundar a Matriz de 1994 percebe-se que em seus fundamentos são apresentados à concepção da política previdenciária e do serviço social previdenciário, com o intuito de expor os momentos históricos da profissão e da previdência. São apresentados fatos históricos e mudanças na realidade de entendimento das políticas previdenciárias e das

transformações ocorridas no âmbito do serviço social, assim percebe-se que as mudanças na profissão e na previdência são oriundas das intercorrências surgidas na sociedade, e no capitalismo contemporâneo, que trouxe consigo várias alterações para os cidadãos e para o Estado.

Muitas transformações ocorreram com o serviço social durante o período de utilização do Plano Básico de Ação de 1978 até a construção da Matriz Teórica-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social de 1994. Ocorreram vários avanços e reconhecimento perante a sociedade e o Estado, e isso decorreu das lutas e participações em políticas públicas, além da legitimação através do Currículo de 1982 e da adoção do marxismo como fonte teórica de conhecimento e análise. E durante as décadas de 1980 a 1990 sua legitimação tornou-se mais evidente devido a vários acontecimentos, como a organização e inserção de eventos acadêmicos, dentre outros encontros promovidos com o intuito de estimular e ampliar conhecimentos e pesquisas na área de atuação do profissional, além da regulamentação do exercício profissional e do Código de Ética de 1993.

Na previdência – através da lei 8.213/91, em seu Artigo 88 – novas competências foram atribuídas ao profissional, cabendo-lhe a responsabilidade de socializar informações previdenciárias aos beneficiários e seus dependentes, além de ser responsável por mediar os interesses da sociedade e da instituição. Para dar continuidade aos interesses defendidos nos debates da categoria os assistentes sociais da previdência assumem uma prática de defesa e de preservação de direitos sociais e melhoria na qualidade de vida dos usuários.

Essa Matriz orientadora da profissão tem sua formulação baseada nas leis que orientam os assistentes sociais, como a Lei que Regulamenta a Profissão/Lei N° 8.662, de 7 de junho de 1993, o Código de Ética 1993 e nas leis que regulamentam a atuação do profissional da instituição. Sendo assim, um documento orientador, baseado nos interesses da sociedade e politicamente correto, por ter sido construído sob as ferramentas da profissão, que defendem os direitos sociais, a liberdade e a democracia, exigindo compromisso, competência e aprimoramento intelectual para atender as demandas de forma a responder as necessidades dos usuários e da instituição.

O direcionamento social proposto pela Matriz tem caráter dialético entre teoria e prática, necessitando de um conhecimento sobre a realidade, baseada no Projeto Ético-Político através de capacitação técnica operativa, formulando atividades viabilizadas pela Matriz. E para por em prática as diretrizes da Matriz foram definidas estratégias e atividades para que o conhecimento sobre os limites e possibilidades dos assistentes sociais dentro da instituição, com ações de capacitação, a fim de conhecer a realidade dos usuários –

percebendo a realidade de cada região – e da instituição com suas leis e normas que direcionam a prática profissional.

Adotando o direcionamento dialético é possível perceber a realidade e conjuntura histórica da sociedade brasileira e suas transformações – que muitas vezes ficam mais precárias, sendo resultado das imposições econômicas internacionais – diante deste quadro conjuntural da sociedade brasileira o serviço social da previdência, através do novo modelo teórico, constrói um novo horizonte para suas práticas referenciadas na constituição do cidadão de direitos, fortalecendo a prática profissional através de suas ferramentas de trabalho: parecer social e pesquisa social, fazendo com que o profissional seja reconhecido em seu campo de trabalho.

Em relação à socialização de informações referentes aos direitos sociais – atribuição dada ao assistente social através da Matriz de 1994 – é sabido que boa parte da população brasileira não tem o devido conhecimento sobre seus direitos e deveres, acarretando na impossibilidade de usufruí-los de seus direitos inerentes por falta de informação. Assim, essa socialização dos direitos dos usuários amplia o acesso e garante que o cidadão, possuidor de direitos, possa ter garantido o seu acesso com as devidas informações, meios e condições para poder acessá-las.

É importante ressaltar que essas informações são transmitidas como orientações a sujeitos de direitos, percebendo as suas necessidades e realidades particulares de cada usuário, cabendo ao profissional reconhecer a subjetividade da realidade individual e coletiva de cada beneficiário. Além de criar espaços de debates e discussões, ampliando o conhecimento coletivo ampliando a satisfação do usuário e permitindo uma atuação crítica de ambas as partes.

Sobre os instrumentos e técnicas contidos na Matriz é importante mencionar a importância do parecer social como ferramenta do serviço social, sendo este um meio de viabilização de direitos, por estar referenciado de concessão de direitos e inclusão da população usuária dos serviços da instituição. Ele contém a opinião do profissional baseada na observação, estudo da realidade sócio-econômica, da implicação da doença na vida do usuário e do estudo da realidade compreendendo os meios para o seu desenvolvimento social junto à sociedade com quem ele convive. Este instrumento é de utilidade para fornecer informações para a concessão de um benefício, de um recurso material, bem como, para a avaliação médica pericial, a fim de construí-lo para que seja um mecanismo de inclusão social.

Além do parecer social o assistente social conta ainda com recursos materiais – utilizados para facilitar o acesso aos direitos previdenciários – e com a pesquisa social – ampliando as fontes teórico-metodológicas da ação profissional, possibilitando uma atuação crítica e com conhecimentos consistentes acerca da realidade social do usuário. Todos estes instrumentos e técnicas possibilitam ao profissional a ampliação do conhecimento e acesso aos direitos dos usuários, sob uma perspectiva democrática de acesso aos programas e benefícios da previdência.

Analisando toda essa conjuntura exposta, percebe-se a luta dos profissionais que buscam a ampliação de direitos e acesso, mesmo diante de um quadro político-econômico que defendia uma prática neoliberal e assistencialista, sabendo que a Matriz de 1994 foi um marco para os assistentes sociais da previdência, legitimando suas ações, sendo norteado pelas políticas normativas da profissão, que defendem e priorizam o cidadão detentor de direitos. Formalizando suas práticas e ferramentas utilizadas no trabalho profissional, a fim de ampliar conhecimentos e direitos dos usuários, rompendo com práticas que nortearam a gênese da profissão, que hoje tem seu trabalho reconhecido dentro da previdência.

O serviço social brasileiro vem empenhando-se em diferentes frentes e de diversas formas para reafirmar um Projeto Ético-Político Profissional que, inserido em um projeto societário mais amplo, que por sua vez defende direitos e políticas públicas que congregue condições econômicas, sociais e políticas para construir as vias da equidade, num processo que não se esgota na garantia da cidadania.

Os projetos societários são projetos coletivos, construídos por homens e mulheres que atuam teleologicamente, com a peculiaridade de se constituírem como projetos macroscópicos. Netto (2006) aponta que na sociedade capitalista brasileira, estes projetos são necessariamente projetos de classes, havendo com isso clara dimensão política, envolvendo relações de poder. Pode-se com isso, constatar, que há nitidamente, concorrência entre diferentes projetos societários e a ordem capitalista demonstrou que:

Por razões econômico, sociais e culturais, mesmo num quadro de democracia política, os projetos societários que respondem aos interesses das classes trabalhadoras e subalternas sempre dispõem de condições menos favoráveis para enfrentar os projetos das classes proprietárias e politicamente dominantes. (NETTO, 2006, p. 3)

Dentro dessa ótica, associa-se no marco dos projetos coletivos, os projetos profissionais, que representam a auto-imagem de determinada profissão, como profissional de serviço social previdenciário, priorizando objetivos, elegendo valores que a legitimam na

sociedade e prescrevendo normas para estabelecer um comportamento profissional para os usuários.

Entretanto, deve-se considerar, nesta discussão, os elementos de uma categoria profissional é constituídos por indivíduos diferentes, com valores e comportamentos não similares aos demais, resultando uma pluralidade nestes projetos profissionais. Nada obstante, este pluralismo não pode encobrir o debate de ideias e, por sua vez, devem ser reconhecidas as hegemonias legitimamente conquistadas, supondo uma pactuação entre seus membros naqueles componentes que são imperativos e indicativos⁹ observando as divergências ainda registradas nos componentes imperativos. (NETTO, 2006)

Contudo, a ameaça à hegemonia do Projeto Ético-Político se opera, especialmente, a partir de 1995, até os dias contemporâneos, quando a burguesia recicla seu projeto societário na defesa do neoliberalismo, sinalizando que a defesa deste projeto estaria andando na contramão da história. (NETTO, 2006)

Compreendemos, assim, que a atuação do assistente social, especificamente, na previdência social, deve tercer-se na dinâmica institucional, cotidianamente, os princípios e valores do Projeto Ético-Político do Serviço Social (PEPSS), tendo em vista que este:

Aponta precisamente ao combate (ético, teórico, ideológico, político e prático social) ao neoliberalismo, de modo a preservar e atualizar os valores que, enquanto projeto profissional, o informam e o tornam solidários ao projeto de sociedade que interessa à massa da população. (NETTO, 2006, p. 19)

Mediante a contextualização, se faz necessário mencionar que a utilização da instrumentalidade profissional faz parte, também, desse processo, a partir do exercício profissional. A ação do profissional deve assim ser mediatizada por referenciais teórico-metodológicos e princípios ético-políticos, no qual, utiliza-se o projeto societário da profissional, assim como, o Código de Ética de 1993 como norte para o exercício profissional. Processo este, que será apresentado na seção seguinte.

⁹ Entenda-se por componentes imperativos aqueles que são obrigatórios às profissões e por indicativos aqueles em que não há um consenso mínimo que garanta o seu cumprimento por todos os profissionais.

3. A INSTRUMENTALIDADE DO SERVIÇO SOCIAL: DIMENSÕES TEÓRICO-METODOLÓGICA, ÉTICO-POLÍTICO E TÉCNICO-OPERATIVA NO EXERCÍCIO PROFISSIONAL

Nessa seção, apresentaremos a discussão sobre o entendimento da instrumentalidade com o referencial das dimensões teórico-metodológica, ético-político e técnico-operativa no exercício profissional, reportando uma análise das particularidades da instrumentalidade do profissional de serviço social no âmbito da política da previdência.

3.1 Serviço social e instrumentalidade

Inicialmente, para compreendermos a instrumentalidade¹⁰ do serviço social devemos distinguir claramente instrumentos de instrumentalidade. Esta “[...] no exercício profissional refere-se, não ao conjunto de instrumentos e técnicas (neste caso, a instrumentação técnica), mas a uma determinada capacidade ou propriedade constitutiva da profissão, construído e reconstruído no processo sócio histórico” (GUERRA, 2007, p.1)

A instrumentalidade na perspectiva de Guerra é compreendida como o modo de ser que caracteriza o fazer profissional que é moldado a partir das relações sociais que são estabelecidas na essência das condições objetivas e subjetivas em que se desenvolve o exercício profissional. E, na medida em que, possibilita o alcance dos objetivos a que se propõe a profissão constitui-se como “[...] condição concreta de reconhecimento social da profissão. ” (GUERRA, 2007, p. 2)

No parâmetro em que se compreende que a instrumentalidade diz respeito a uma capacidade que se constitui a partir do exercício profissional, é possível perceber que é essa capacidade que possibilita que o profissional transforme as condições objetivas de trabalho que lhe são postas em instrumentos e meios que lhe possibilitem o alcance dos objetivos do seu trabalho. Sua compreensão pressupõe sua dupla apreensão enquanto “condição necessária do trabalho social” (GUERRA, 2007, p.2), bem como “categoria constitutiva” da mesma maneira do exercício profissional, ou seja, o modo como ela se apresenta.

¹⁰ Com o entendimento que, a esfera da instrumentalidade não se reporta, estritamente, ao uso de instrumentos e técnicas indispensáveis a materialização do exercício profissional, mediante os quais o assistente social determina respostas profissionais às demandas postas nos espaços sócio-ocupacionais.

A transformação do instrumento ocorre através da conversão da coisa natural em coisas úteis, configurando para a autora um processo teleológico, pois existe a necessidade de “conhecimento correto das propriedades do objeto.” (GUERRA, 2007, p. 4). No domínio do processo de trabalho os indivíduos desenvolvem a capacidade de lidar com os outros indivíduos, bem como o processo de reprodução social como um todo, onde se desenvolvem “mediações de complexos sociais” (GUERRA, 2007, p. 4) que objetivam dar organicidade as relações sociais que ocorrem na forma de reprodução social.

A instrumentalidade na sociedade capitalista converte-se em processo de instrumentalização das pessoas as quais são utilizadas para a consecução de determinados objetivos. Nesse sentido, o serviço social surge como uma forma do capital alcançar finalidades de cunho econômico e político, caracterizando-se como um instrumento a serviço do capital. Seu surgimento relaciona-se diretamente com o capitalismo e com a questão social inerente a ele, principalmente, em seu estágio monopolista de evolução, onde a questão social intensifica-se colocando-se como uma demanda contínua para a intervenção do Estado.

O serviço social, assim como qualquer profissão, surge a partir das necessidades sociais para as quais seus conhecimentos possam dar resolutividade. Seu exercício profissional é mediatizado por diferentes interesses em relação às classes antagônicas existentes na sociedade do capital e nas formas como o Estado nas diferentes conjunturas sócio-históricas, responde as expressões da questão social produzida e reproduzida no processo de acumulação no capital, notadamente através das políticas sociais.

É no campo das políticas sociais, marcadamente em sua implementação que se funda o espaço sócio-ocupacional dos assistentes sociais. O Estado no enfrentamento da questão social fragmenta-a em diversas modalidades a partir de políticas sociais setoriais, onde o serviço social apresenta-se como o profissional da ponta da política ao qual a população relaciona-se diretamente, atuando tanto na reprodução da força de trabalho como na reprodução ampliada do capital.

O profissional, desse modo, insere-se na divisão sócio e técnica do trabalho na condição de trabalhador assalariado subordinado aos ditames impostos pelo capital. Nesse sentido, sua atuação fica restrita ao que lhe é imposto no espaço institucional em que está inserido.

O serviço social é regulamentado como uma profissão liberal, porém, o profissional não detém o domínio de todos os meios para realização de seu trabalho, sendo uma parte destes providenciada através da instituição empregadora, a qual compra a força de trabalho

qualificada (IAMAMOTO, 2007). No exercício de suas atribuições, enquanto trabalhador assalariado, possui uma relativa autonomia na definição de prioridades/organização de seu trabalho, interferindo indiretamente na reprodução da classe trabalhadora nos aspectos materiais e sociais. Conforme sinaliza Iamamoto (2007), o trabalho centra-se, primordialmente, no campo político-ideológico, havendo a presença de um contraditório jogo de forças balizado pelos interesses do capital e do trabalho.

Yazbek (1999) considera como um desafio profissional a reinvenção de mediações capazes de articular a vida social das classes subalternas alijadas de poder, trabalho e informação, com o mundo público dos direitos e cidadania. Para a consecução de tal proposta, é primordial o fortalecimento do projeto ético-político-profissional que conquistou hegemonia no Brasil na década de 1990, o qual prevê a liberdade como valor central, comprometido com a qualidade dos serviços, e alia-se a um projeto societário de superação do capitalismo. Além disso, a análise das características assumidas pelo trabalho deve ser relacionada com as particularidades dos processos de trabalho em que se insere o assistente social, seja na saúde, educação, assistência social, ou na política previdenciária.

Apesar do serviço social ainda na década de 1960 ter engendrado um movimento para reflexão de sua prática conhecido como “Movimento de Reconceituação”, buscando romper com a postura tradicional de inspiração norte-americana que não condizia com a realidade sócio-histórica brasileira (AGUIAR, 1982), pela conjuntura em que a profissão se insere na estrutura previdenciária e pela conformação das demandas atribuídas pela Instituição, o processo de trabalho do assistente social nos anos 70 e 80 neste espaço sócio-ocupacional permaneceu muito adequado às premissas do capital que necessitava de força de trabalho produtiva e saudável, sem desajustes.

A atuação do assistente social através das políticas sociais que tem caráter compensatório e fragmentário em diversas áreas fica atrelada a um duplo movimento: Inicialmente, impedem a apreensão das políticas sociais em sua totalidade, sempre vistas de modo particular, onde as necessidades sociais são divididas em áreas; em seguida, impõe a utilização de instrumentos de trabalho, marcados pela imediatividade das respostas.

Com determinadas características a instrumentalidade do serviço social pode ser pensada como uma condição sócio-histórica de desenvolvimento da profissão. Essa instrumentalidade pode ser apreendida como instrumento de manutenção da ordem burguesa e/ou a partir das respostas que atribui às demandas que lhe são colocadas no espaço profissional, tratadas, geralmente, a partir de uma ótica individualista de compreensão das

necessidades sociais, apresentando respostas de caráter imediatista sob o prisma da racionalidade burguesa.

É válido ressaltar que apesar das demandas apresentarem-se com a necessidade de respostas imediatas de caráter instrumental, a ação do profissional não deve ficar restrita a elas. Seguindo essa lógica o profissional corre o risco de transformar-se num mero instrumento para o alcance de finalidades imediatas, e as demandas limitadas a óticas mercadológicas. A ação do profissional deve assim ser mediatizada por referenciais teórico-metodológicos e princípios ético-políticos.

A instrumentalidade pode ainda ser compreendida enquanto mediação, como passagem de ações instrumentais a ações carregadas de maior pensamento crítico e reflexões teóricas, bem como que as reflexões sobre questões mais amplas do movimento da sociedade como um todo contribua na compreensão de casos particulares. Ela pode ser apreendida como totalidade pressupondo a sua compreensão a partir de suas variadas dimensões: técnico instrumental, teórico intelectual, ético-política e formativa (GUERRA, 1997), e como particularidade apresentando-se como a forma de articulação dessas dimensões, assim como, na elaboração das respostas às demandas sociais.

Desse modo, a instrumentalidade, deve ultrapassar a razão instrumental que preocupa-se com ações de caráter manipulatório, segmentado e descontextualizado, agindo, assim, para a manutenção da ordem burguesa, alcançando a razão dialética que se apresenta como o mais alto nível do pensamento crítico. O profissional deve aperfeiçoar a sua instrumentalidade alçando uma nova legitimidade ao seu fazer profissional, sem perder, no entanto, a capacidade para responder as demandas concretas dos sujeitos sociais, podendo ainda nesse movimento encontrar respostas alternativas a sociedade do capital.

A realidade social é complexa, heterogênea e os impactos de qualquer intervenção dependem de fatores que são externos a quem que seja – inclusive ao serviço social. Como analisa Iamamoto e Carvalho (2005), reconhecer as possibilidades e limitações históricas, dada pela própria realidade social, é fundamental para que serviço social não adote, por um lado, uma postura fatalista (ou seja, acreditar que a realidade já está dada e não pode ser mudada), ou por outro lado, uma postura messiânica (achar que o serviço social é o “messias”, que é a profissão que vai transformar todas as relações sociais). É fundamental ter essa compreensão para localizarmos o lugar ocupado pelos instrumentos de trabalho utilizados pelo assistente social em sua prática.

A instrumentalidade, além de fazer menção à instrumentalização técnica, se relaciona com as atribuições que a profissão apresenta no âmbito das relações sociais, seja em sua

metodologia objetiva ou subjetiva. Neste sentido, como propriedade sócio-histórica, possibilita atender as demandas e o alcance dos objetivos propostos, numa condição de reconhecimento social. (GUERRA, 2007)

A instrumentalidade utilizada pelo assistente social em seu trabalho, não pode ser visto, analisado e aplicado isoladamente, mas, organicamente articulado ao Projeto Ético-Político da Profissão (indicação ética que adquire efetividade histórico concreta quando se tem uma direção político profissional e que não se limitam a normatizações morais, mas envolvem escolhas teóricas, ideológicas e políticas dos profissionais), fazendo parte de um conjunto maior da profissão e de uma determinada concepção de serviço social.

O instrumental, como conjunto articulado de instrumentos e técnicas substanciais à operacionalização da ação e é concebido como estratégia por meio da qual ela se efetiva. É uma instância de passagem que permite que se realize a trajetória que vai da concepção da ação à sua operacionalização. (MARTINELLI E KOUMROUYAN, 1994)

A instrumentalidade, sendo uma categoria ontológica¹¹, é essencial compreendemos que o referencial teórico metodológico, ético-político e técnico-operativo se torna indispensável, na medida em que o assistente social necessita da qualificação profissional proporcionando por um conjunto de saberes, competências e habilidades de naturezas distintas, que se agrupam para consolidar uma qualificação crítica e consciente.

De acordo com Guerra (2007), a categoria instrumentalidade ganha uma dimensão profunda, porque pelo debate da instrumentalidade recupera-se o referencial citado através dessas três dimensões: dimensão ético-política, dimensão teórico-metodológica e dimensão técnico-operativa. Conseqüentemente, a categoria instrumentalidade não se restringe a dimensão técnico-operativa, ela é parte de um referencial que dá subsídio e possibilita uma prática realizada pela mediação, materializada numa visão de totalidade.

Com isso, partindo de reflexões fundamentadas em autores que se posicionam numa perspectiva de análise crítica da atuação profissional a partir da defesa dessas dimensões, tentando articular com o exercício profissional do assistente social na previdência, apresentadas, resumidamente, a seguir.

¹¹ Elas emergem como “formas de ser, determinações de existência” (MARX, 2011, p. 59).

3.1.1 Dimensão ético-política

O debate da moral e, principalmente da ética, sobretudo no que envolve a ética profissional, em meados da década de 1990, ganha amplitude a partir da consolidação do Projeto Profissional. Em conformidade com apontamentos de Abramides (2006, p. 30), entendemos que:

A década de noventa confere maturidade teórica ao Projeto Profissional do Serviço Social Brasileiro que, no legado marxiano e na tradição marxista, apresenta sua referência teórica hegemônica. Enfeixa um conjunto de leis e de regulamentações que dão sustentabilidade institucional, legal ao projeto de profissão nos marcos do processo de ruptura com o conservadorismo: a- O Novo Código de Ética Profissional, em 1993; b- A nova Lei de Regulamentação da Profissão, em 1993; c- As Diretrizes Curriculares dos Cursos de Serviço Social, em 1996; d- As legislações sociais que referenciam o exercício profissional e vinculam-se à garantia de direitos como: o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA de 1990, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS de 1993 e a Lei Orgânica da Saúde em 1990.

Estes referenciais fundamentam e dão concretude ao fazer profissional. É um projeto que tem como parâmetro a liberdade como valor ético central, com ampliação do compromisso com a autonomia e emancipação dos sujeitos, associado a sociabilidade pautada na construção de uma nova ordem societária, sem dominação e exploração de classe.

Por conseguinte, as determinações da realidade que resultam nas escolhas de valores, princípios, devem ser compreendidas sob uma teoria social crítica, capaz de fundamentar uma visão de totalidade, considerando as mediações que devem ser substanciais nesse processo complexo. Para tal, a moral, conforme Barroco (2008, p. 71):

[...] está vinculada – contraditoriamente – ao desenvolvimento humano genérico e à sua alienação, pois as formas de reprodução de valores ético morais são orientados por valores e princípios sociais e humano-genéricos, isto é, universalmente legitimados, mas que podem não ter condições de se legitimar em determinadas condições sociais.

Nesta perspectiva, a ética, segundo Barroco (2008, p. 84):

Como conhecimento crítico, pode contribuir para o desvelamento da moral dominante, de suas contradições, das normas abstratas, da coisificação das motivações éticas, no sentido de identificar os fundamentos históricos da

alienação moral e apontar estratégias de enfrentamento ético-político das condições adversas do presente, orientadas por uma projeção do amanhã.

A discussão das dimensões, particularmente da dimensão ético-política, se situa como essencial, particularmente em face desse momento de crise que estamos vivenciando, tanto uma crise moral, quanto uma crise ética, o que implica na ação do assistente social, já que a ética e a moral permeiam a conduta do ser humano nas relações sociais, como também, particularmente, na conduta profissional do assistente social.

O debate da ética ganha relevância na conjuntura atual, sendo importante a defesa de valores que estão presentes no Código de Ética Profissional do serviço social, por preconizar princípios e valores éticos, como também, por contribuir na luta por uma nova sociedade.

Diante disso, se torna necessário à materialização de valores contidos no PEP para nortear a prática profissional, tentando romper com certos tipos de ações e/ou atitudes que desrespeitam os direitos das pessoas, sejam eles direitos sociais, políticos, culturais e/ou civis, dentre outros.

Em se tratando, especificamente, do serviço social previdenciário, é fundamental que o assistente social do INSS se comprometa em ter como norte uma direção social que defenda os valores coletivos e os direitos sociais, elementos que estão consubstanciados no Projeto Profissional e na Matriz, no sentido de buscar o rompimento com o conservadorismo da profissão objetivando das respostas qualificadas e compromissadas com os anseios e necessidades da população usuária.

3.1.2 Dimensão teórico-metodológica

O assistente social deve ser qualificado para conhecer a realidade social, política, econômica e cultural com a qual trabalha. Para isso, faz-se necessário um embasamento teórico, e metodológico, que lhe permita enxergar a dinâmica da sociedade para além dos fenômenos aparentes, buscando apreender sua essência, seu movimento e as possibilidades de construção de novas possibilidades profissionais. Conforme Guerra (2001, p. 8):

Sendo o serviço social um trabalho, um ramo de especialização da divisão social e técnica do trabalho, uma profissão de caráter eminentemente operativo, o Serviço Social não tem teoria própria. Se baseia em concepções extraídas das ciências sociais ou da tradição marxista e num conjunto de procedimentos técnico-instrumentais, muitas vezes recriados pelos profissionais para responder à sua funcionalidade.

No cotidiano institucional é possível observamos profissionais que acabam misturando conhecimentos/teorias/concepções na sua prática profissional, solidificando a sua proximidade com o ecletismo¹².

Defronte dessa reflexão, tomamos como hipótese a adoção da teoria social crítica e do método materialista-histórico-dialético, como norte teórico-metodológica, no sentido de fazermos as mediações necessárias e fundamentais e, sobretudo, apreendermos o universal, as particularidade e singularidades dos processos históricos, que são fundamentais para compreendermos os processos sociais.

Na análise sobre a mediação, na qual afirmar que a categoria ontológica possibilita a síntese das múltiplas determinações, Pontes (2008, p. 81) ressalta:

A totalidade é essencialmente processual, dinâmica, cujos complexos, em interação mútua, possuem um imane movimento [...]. Nesse sentido, a mediação aparece neste complexo categorial com um alto poder de dinamismo e articulação. É responsável pelas moventes relações que se operam no interior de cada complexo relativamente total e das articulações dinâmicas e contraditórias entre estas várias estruturas sócio-históricas. Enfim, a esta categoria tributa-se a possibilidade de trabalhar na perspectiva de totalidade. Sem a captação do movimento e da estrutura ontológica das mediações através da razão, o método, que é dialético, se enrijece, perdendo, por conseguinte, a própria natureza dialética.

Para propiciar a ultrapassagem do aparente, no qual, revela suas contradições e instrumentalizando um saber profissional que vai além do imediato, é indispensável que a mediação esteja presente em toda intervenção profissional. Conforme, Costa (2008, p. 54):

[...] na dialética entre o universal e o singular encontra-se a chave para desvendar o conhecimento do modo do ser social [...]. É, portanto, nesse campo de mediações que os fatos singulares se viabilizam com as grandes leis tendenciais da universalidade e dialeticamente as leis universais saturam-se da realidade.

No espaço sócio-ocupacional previdenciário é imprescindível ressaltar a Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na previdência social, como orientação teórico-metodológica que aponta claramente a sua articulação com o método histórico dialético. Esse documento direciona e fundamenta a ação do assistente social na previdência social no sentido de romper com uma prática conservadora, rotineira e burocratizada, subsidiando um exercício profissional pautado em um sólido referencial teórico-metodológico.

¹² O ecletismo é marcado por uma heterogeneidade de teorias desconexas em face da explicação da realidade.

3.1.3 Dimensão técnico-operativa

Alguns instrumentos e técnicas são utilizados pelos assistentes sociais no INSS, como: entrevistas; visitas domiciliares; palestras em empresas, instituições governamentais, não governamentais e movimentos sociais; assessoria a órgãos governamentais; atendimento e orientações diversas na área do serviço social; avaliação sócio-profissional para concessão de benefícios; elaboração e execução de projetos, como também o uso de instrumentos e técnicas, como o Parecer Social, a Pesquisa Social e Recursos Materiais¹³ e, por último, a avaliação social. São atividades e ações realizadas na perspectiva de alcançar os objetivos da atuação do profissional do serviço social de acordo com a Matriz. Contudo, conforme, Costa (2008, p. 59):

A compreensão acerca da dimensão técnico-operativa está relacionada a um campo do fazer profissional, especialmente relacionado com a prática, mas que vai além de instrumentos aplicáveis puramente. Entende-se que o Serviço Social não dispõe de um conjunto específico e exclusivo de instrumentos e técnicas, mas faz um uso diferencial do instrumental técnico criado pela ciência (sociologia, psicologia, direito, antropologia, por exemplo), priorizando aqueles instrumentos, recursos e técnicas que conduzem às suas finalidades e iluminando, permanentemente, o uso da técnica com sua intencionalidade.

A escolha dos instrumentos e técnicas percorre um caminho que necessita de reflexão, levando em consideração os determinantes da realidade, tentando não “perder de vista” as situações particulares, no sentido de materializar ações conscientes e críticas. É uma dimensão que se situa como um aspecto técnico, contudo, possui uma dimensão teórico-metodológica e ético-política, porque envolve escolhas e se articula a um projeto de formação profissional, que possui uma perspectiva de totalidade.

¹³ Conforme a Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social, os recursos materiais constituem-se num instrumento das ações profissionais do serviço social destinado ao atendimento de algumas demandas do usuário na sua relação com a previdência. Sua utilização pressupõe que a política previdenciária tem um corte assistencial, o que não significa que venha a ser utilizado como mecanismo atenuador de conflitos direcionado à reprodução da subalternidade, colocando os indivíduos na condição de meros assistidos que recebem uma benesse. Ao contrário, é um instrumento que deve ser utilizado para o acesso aos direitos previdenciários e o atendimento de situações emergenciais, constituindo-se como direitos sociais que de outro modo são negados à população usuária. (MPAS/ INSS, 1995, p. 16)

Por fim, são indissociáveis nesse processo as três dimensões¹⁴, por apreendermos que a instrumentalidade da profissão só será compreensível na sua totalidade a partir da articulação dessas. Portanto, é necessário que as dimensões apontadas sejam apreendidas pelo profissional de serviço social para que seja assegurado um exercício profissional que articule essas dimensões e possa materializar direitos nessa sociabilidade do capital, que pelo contrário, tende a negá-los.

Mediante isso, a instrumentalidade do assistente social previdenciário se faz necessária e tem como objetivo fornecer elementos para reconhecimento de direitos, manutenção e recurso de benefícios e decisão médico-pericial, para concessões de direitos sociais, principalmente no que tange os benefícios como o BPC, no qual, enfatizamos no estudo o parecer social previdenciário e suas particularidades para a sua efetivação frente ao fazer profissional.

¹⁴ Para melhor apreensão acerca da dimensão técnico-operativa sugiro leitura de Cláudia Monica Santos, livros da coletânea Nova de Serviço Social, da Lumen Juris.

4 AS PARTICULARIDADES DA INSTRUMENTALIDADE DO SERVIÇO SOCIAL PREVIDENCIÁRIO: A AÇÃO PROFISSIONAL FRENTE AO PARECER SOCIAL E O BPC NA ESFERA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Nessa seção, será possível realizarmos uma análise focalizada na instrumentalidade do serviço social previdenciário com ênfase no *parecer social* no âmbito da política previdenciária, bem como, a ação na qual é de indispensável importância à materialização do parecer social para a viabilização de direitos sociais, uma vez que, com a ação do assistente social é possível ver a realidade na sua totalidade.

4.1 O parecer social como importante instrumento do serviço social previdenciário

Diversos autores defendem que a instrumentalidade não é compreendida apenas pelo acervo de instrumentos e técnicas para materializar a atuação profissional do serviço social, visto que é, somente a partir das dimensões técnico-operativa, teórico-metodológica e técnico-operativa na sua totalidade que é possível aproximar-se da garantia e efetivação de direitos sociais. Outro aspecto importante na análise é ressaltar que alguns profissionais apontam a Matriz como referencial teórico-metodológico que norteia e direciona o fazer profissional dos assistentes sociais do INSS, uma vez que, os instrumentos e as técnicas objetivam juntamente com a dimensão ético-política, a instrumentalidade do serviço social previdenciário.

A Matriz veio trazer uma perspectiva diferente daquela que fundamentou os Planos Básicos de Ação¹⁵, o que sinaliza uma ruptura com um fazer profissional que fundamentou a atuação profissional dos assistentes sociais do INSS até 1994. Ressalta-se ainda que, a Matriz fundamenta-se no Código de Ética Profissional e que suas ações são a socialização das informações previdenciárias, o fortalecimento do coletivo e a assessoria, e que suas diretrizes se fundamentam nos princípios do Código de Ética, com isso, direciona uma perspectiva de totalidade ao projeto profissional, vinculado, assim, para defesa e afirmação de direitos sociais.

Os instrumentos técnicos utilizados pelo assistente social do INSS são: parecer social, pesquisa social, estudo exploratório dos recursos sociais e avaliação social. A utilização de tais recursos está associada ao uso de

¹⁵ Plano Básico de Ação (PBA), 1978, construindo uma proposta dentro de outro patamar de reflexão de outras bases ético-legais, fundamentos, estratégias e ações norteadas por princípios concretos da realidade que exige do profissional o enfrentamento do desafio de novas respostas.

técnicas e procedimentos operacionais que possibilitam a materialização das ações, programas e projetos profissionais. (INSS/DIRSAT. 2012, p. 26)

A socialização das informações previdenciárias se materializa diariamente no cotidiano profissional do assistente social, contudo, as ações de assessoria e do fortalecimento do coletivo acontecem de maneira pontual e esporádica. Já a assessoria seria a instrumentalização desses movimentos sociais, das instituições governamentais e não governamentais no sentido de contribuir na elaboração de estratégias alternativas sobre a política previdenciária articulada a outras políticas sociais. O fortalecimento do coletivo supõe a organização de grupos de usuários para discussão e debate de situações vivenciadas no âmbito da política previdenciária, o que prevê a articulação com os movimentos sociais para o fortalecimento e consequente encaminhamento de respostas aos usuários da política previdenciária.

Baseando-se na Orientação Interna 103 da Diretoria de Benefícios do INSS, que dispõe sobre as ações do serviço social na previdência, considerando o disposto no Art. 88, da já citada Lei 8.213/91, no Art. 161 do Decreto 3.048, de 1999 e na Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social da Previdência, na qual contextualizar que o serviço social tem como objetivo esclarecer ao usuário os direitos sociais e os meios de exercê-los, estabelecendo de forma conjunta, o processo de superação das questões previdenciárias, tendo como perspectiva o acesso dos mesmos no sistema previdenciário. Desse modo, “a ação profissional do assistente social envolve aspectos ético-políticos, teórico-metodológico e técnico-operativo que norteiam a direção social da prática cotidiana.” (MOREIRA, 2003, p. 54)

Nesse sentido, o parecer social, instrumental que faz parte da instrumentalidade da profissão no contexto previdenciário, constitui elemento essencial para dar reconhecimento e concretude à ação profissional do assistente social como profissional que luta, no seu cotidiano profissional, pela busca da garantia e efetivação de direitos sociais, pautados pelo Projeto Ético-Político da categoria, o qual defende que “a coesão dos agentes profissionais, em torno de valores e finalidades comuns, dá organicidade e direção social a um projeto profissional.” (BARROCO, 2001, p. 66)

5.3.1 Parecer Social: Constitui-se num instrumento de discussão dos direitos sociais e previdenciários numa perspectiva de inclusão da população usuária no Plano de Benefícios; 5.3.2: Recursos Materiais - Constituem-se num instrumento das ações profissionais do Serviço Social destinado ao atendimento de algumas demandas do usuário na sua relação com a Previdência (MPAS, 1995, p. 18 e 19).

Deve-se com isso, salientar que o parecer social para garantir direitos deve se fundamentar no compromisso ético-político e no conhecimento teórico metodológico, articulando as dimensões da instrumentalidade em busca da garantia e efetivamente de direitos previdenciários e afirmação do Projeto Profissional no espaço sócio-ocupacional previdenciário.

O referido instrumento não se constitui em mecanismo de fiscalização, constatação, averiguação de veracidade de fatos, provas ou informações prestadas pelo usuário, consistindo em recurso viabilizador de direitos, na perspectiva da cidadania, equidade e justiça social. (INSS/DIRSAT. 2012, p. 26).

Diante disso, a realização do Parecer Social é fundamentada de elementos relevantes na sua construção, tais elementos, são essenciais para o reconhecimento da realidade dos usuários na sua totalidade, como mostra no Manual Técnico do Serviço Social (2012).

TABELA 2 – Elementos Relevantes - Parecer Social

Elementos relevantes	Exemplos
Identificação do usuário	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação do núcleo familiar básico; • Posição ocupada pelo usuário a partir do vínculo econômico e social.
Atividade produtiva	<ul style="list-style-type: none"> • Inserção no mercado de trabalho; • Ausência de renda formal; • Comprometimento da renda familiar (avaliar o impacto das despesas nas condições de vida do grupo familiar).
Escolaridade	<ul style="list-style-type: none"> • Grau de escolaridade; • Acesso e permanência na escola.
Habitação	<ul style="list-style-type: none"> • Condições de habitabilidade; • Segurança; • Localização geográfica e entorno; • Acessibilidade, infraestrutura.
	<ul style="list-style-type: none"> • Acesso a serviços e a tratamentos

Saúde	especializados; <ul style="list-style-type: none"> • Uso de órteses, próteses e acesso a medicação; • Necessidade de ajuda de terceiros para realização de atividades diárias.
Relações afetivas familiares e extra-familiares	<ul style="list-style-type: none"> • Acolhimento por parte do Estado; • Situação de abandono; • Apoio físico e emocional da família, amigos, vizinhos e membros da comunidade.

Fonte: Manual Técnico do Serviço Social (2012).

Nesse contexto, fundamentado nessa concepção de que as ações profissionais devem estar pautadas nos princípios do Código de Ética de 1993, o parecer social consiste no pronunciamento do assistente social, a partir da leitura e apreensão de uma dada situação, fornecendo elementos para concessão, manutenção e recurso de um benefício e decisão médico-pericial. Em virtude disso, a emissão de um parecer social subjaz a reflexão sobre estes aspectos. Podendo ser definido como um “instrumento de viabilização de direitos, um meio de realização do compromisso profissional com os usuários, tendo em vista a equidade, a igualdade, a justiça social e a cidadania” (MOREIRA, 2003, p. 56). Conforme OI 103, no Art. 4º que trata dos instrumentos e técnicas, o parecer social é:

[...] um instrumento viabilizador de direitos, não se constituindo em instrumento de constatação, averiguação e veracidade de fatos, provas ou informações prestadas pelo usuário, portanto, não será um instrumento de fiscalização. I – O parecer social será emitido por solicitação das áreas de Benefícios, Perícia Médica e Juntas/Câmaras/Conselhos de Recursos de Previdência Social ou por iniciativa do assistente social; II – O parecer social será conclusivo quando do pronunciamento do profissional sobre a situação analisada com relação à dependência econômica, união estável – nos casos em que ocorra ausência ou insuficiência de provas; III – O parecer social servirá para subsidiar a decisão médico-pericial, informando as intercorrências sociais que interfiram na origem, evolução e agravamento de patologias; IV – A elaboração do parecer social pautar-se-á no estudo social, de caráter sigiloso, constante de prontuário do Serviço social; V – Para aprofundamento e complementação de dados essenciais à elaboração do parecer social, o assistente social poderá realizar entrevistas e/ou visitas domiciliares, quando necessário; VI – O parecer social deverá ser apresentado aos setores solicitantes por meio do formulário Parecer Social.

Diante disso, o parecer social tem-se concretizado, no decorrer da atividade profissional, como instrumental pelo qual o assistente social tem exercido “parte” da sua instrumentalidade, frente a uma realidade específica, devendo ser importante na medida em que contribua substancialmente na garantia e efetivação dos direitos sociais e justiça social.

Ao emitir um parecer social o assistente social necessita ter percepção dessas questões, pois, como afirma Yazbek ao expor a mediação Estado, instituição e classes subalternas é que se dará a compreensão das “políticas sócio-assistenciais como espaços contraditórios onde, se ocorre controle, o enquadramento dos subalternos, também ocorre à luta por direitos de cidadania e também, embora de modo precário, o acesso real a serviços e recursos que essa população não consegue alcançar.” (YAZBEK, 1999, p. 95)

Esse desvelamento, como evidencia Lopes (2000), coloca exigências contemporâneas que passam fundamentalmente para o exercício profissional, que difundem pelas três dimensões já mencionadas anteriormente, que consiste em conhecimento teórico-metodológico, compromisso ético-político e capacitação técnico-operacional.

Em vista disso, as dimensões nos destinam para a indispensabilidade de um resgate perdurável e constante dos princípios elencados no Código de Ética, fundados em valores democráticos e humanistas. Com isso, é importante salientar a necessidade de ir além do ponto de vista legalista que acentua a operacionalização da política previdenciária, combatendo o caráter aparentemente neutro e tecnicista, bem como, base positivista e funcionalista/sistêmica, tão comum em práticas passadas.

A seguir, abordaremos a discussão acerca do Benefício da prestação continuada (BPC) com suas características atuais, bem como, a correlação do parecer social do assistente social com o esse benefício, tendo como norte os instrumentos normativos vigentes.

4.1.1 O BPC e suas novas formas de acesso com base nos instrumentos normativos

O BPC é fruto da ampliação dos direitos sociais, bem como, de uma progressiva intervenção do Estado através de políticas sociais. Foi somente a partir de um panorama da presença de políticas sociais e de modelos de Welfare States de cunho mais universalisante, é que foi possível a construção de uma maior integração social. Foi possível, então, a reflexão e o reconhecimento de que se existem tamanha exclusão e desigualdades sociais, a responsabilidade não é exclusivamente do indivíduo sendo que as medidas de combate a essa desigualdade devem ser coletivas e não individuais.

O BPC é um dos maiores programas de renda mínima da América Latina, provendo, através de uma política de seguridade social não contributiva, um benefício mínimo mensal a pessoas portadoras de deficiência (incapacitadas para o trabalho e para a vida independente) denominado no sistema de informações do INSS como espécie 87 e, ao idoso a partir de 65 anos de idade, denominado no sistema de informações do INSS como espécie 88. Entre os objetivos desta política pública proposta na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)¹⁶ estão: proteção à família e à velhice, habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária, como também, a universalização dos direitos sociais. A Constituição Federal de 1988, na Seção IV da assistência social, artigo 203 Inciso V, determina:

A garantia de um salário mínimo do benefício mensal a pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover sua manutenção ou tê-la provida pela família, conforme dispuser a Lei. (BRASIL, 1988. p. 63).

No entanto, esse benefício não é vitalício nem transferível, há uma revisão a cada 2 anos do benefício. O seu intuito é diminuir a pobreza e garantir a proteção social por meio de instrumentos que atendam às contingências financeiras daqueles que não possuem recursos. O referido Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, regulamenta o BPC que é para a pessoa com deficiência e o idoso. Concretiza-se, como um avanço, na medida em que propõe uma nova forma de avaliação para concessões acerca do BPC, a qual está explícita no Art. 16, com a seguinte redação:

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

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

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

¹⁶ Sugestão de leitura: Lei Nº 13.146, de 6 de julho de 2015 e Lei Nº 13.714, de 24 de agosto de 2018.

§3º As avaliações de que trata o 1º serão realizadas, respectivamente, pela perícia médica e pelo serviço social do INSS.

§4º O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o INSS implantarão as condições necessárias para a realização da avaliação social e a sua integração à avaliação médica.

Nesse mesmo sentido, é o Decreto Federal nº 6.214/2007, descreve as responsabilidades relativas à operacionalização do benefício pelo INSS, bem como, trata sobre a habilitação e a concessão do referido benefício. Assim, os interessados em receber o benefício devem comprovar que são incapazes de prover a manutenção da pessoa com necessidades especiais ou a idosa que participem de família e que tenha a renda mensal per capita inferior a ¼ do salário mínimo, a teor do §3º do art. 20 da Lei Federal nº 8.742/1993.

A respeito desse valor, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) já afirmou que se trata de critério defasado no que se refere à caracterização da miserabilidade. Dessa maneira, declarou incidentalmente a inconstitucionalidade do §3º do art. 20 da Lei Federal nº 8.742/1993, por meio dos Recursos Extraordinários nos 567985/MT e 580963/PR.

Por conseguinte, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela inconstitucionalidade do texto, de modo a permitir que não haja vinculação ao critério de renda per capita inferior a ¼ do salário mínimo, porém não afastou a necessidade de demonstração de miserabilidade do núcleo familiar para que seja concedido o BPC. Esclarecidas essas premissas, destaca-se que o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário estabeleceu novas regras e procedimentos para o requerimento, a concessão, a manutenção e a revisão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, por meio da Portaria Conjunta nº 01, de 03 de janeiro de 2017¹⁷.

A Portaria inicia estabelecendo as etapas de operacionalização do benefício e as divide em: requerimento; concessão; manutenção e; revisão. Assim, para receber o BPC, será preciso que a pessoa esteja inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e mantenha esses dados atualizados, já que serão utilizados para composição do grupo familiar. Ação Civil Pública é outro instrumento processual de índole constitucional, que podem se valer o Ministério Público e outras entidades legitimadas, destinado à proteção de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, como espécies de ações coletivas previstas no ordenamento jurídico brasileiro para a tutela de direitos de

¹⁷ Revogada para a Portaria Conjunta Nº 3, de 21 de setembro de 2018. Importante ressaltar na Portaria atualizada o Art. 22. Parágrafo I e II, inciso § 1º.

interesse da coletividade também está sendo utilizado para a interpretação da renda per capita nos casos de BPC.

Atualmente a Ação Civil em vigor é a Ação Civil Pública (ACP) 5044874-22.2013.404.7100/RS, valendo para todo país, trata da exclusão do cálculo da renda por pessoa da família das despesas do requerente de benefício assistencial que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área de saúde comprovadamente requeridas e negados pelo Estado.

O INSS já está cumprindo o que determina a Ação Civil Pública (ACP) mediante orientação do Memorando-Circular Conjunto nº 58, de 16/11/2016, no qual determina que o Instituto deduza o cálculo da renda familiar, para fins de verificação do preenchimento do requisito econômico ao BPC do art. 20 da Lei nº 8.742/93, a determinação judicial tem abrangência nacional e vigência a partir de 04/05/2016, data da intimação do INSS para o cumprimento do acórdão. Com isso, nos requerimentos o cidadão, onde a renda for superior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, deve comprovar que tem despesas diretas para manutenção e tratamento que são suportadas por ele em razão de não as ter custeadas pelo Estado, e assim reanálise da renda.

O ponto no qual o estudo apresentado faz relevância é a inclusão crucial do profissional do serviço social deste Instituto, que mediante Memorando - Circular Conjunto nº 58, fará análise, por meio de *Parecer Social*, do comprometimento da renda familiar devido à condição da deficiência, incapacidade ou idade avançada, considerando os impactos das deduções das despesas com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis, saúde, dentre outros, nas condições de vida do grupo familiar, nos termos da decisão proferida na Ação Civil Pública nº 5044874- 22.2013.404.7100/RS. De acordo com o Memorando (2016).

5.1.1. O Parecer Social pelo comprometimento da renda familiar afasta a decisão com fundamento no critério objetivo de renda apurado no requerimento inicial, hipótese na qual o servidor deverá tratar a exigência na forma que será orientada quando da disponibilização da Versão de adequação do SIBE. Em se tratando de benefício da espécie 88, o parecer pelo comprometimento da renda ensejará a concessão do benefício e, em se tratando de benefício da espécie 87, deverá ser feito o agendamento das avaliações social e médica, para verificação da deficiência.

Além da comprovação das despesas o requerente deverá demonstrar, documentalmente, que requereu e teve a prestação negada por órgão da rede pública de

saúde com atribuição para fornecimento dos medicamentos, da alimentação especial, das fraldas descartáveis e das consultas na área de saúde, do seu domicílio. Para ser aceito, o documento denegatório fornecido por órgão da rede pública de saúde deve estar assinado por servidor público devidamente identificado pelo nome completo, cargo e matrícula.

Dessa maneira o caminho a percorrer após a emissão do parecer social pelo profissional do serviço social no caso da espécie do benefício for benefício assistencial ao idoso (espécie B88) é da seguinte forma: Havendo o parecer pelo comprometimento da renda ensejará a concessão do benefício; Amparo Social a Pessoa Portadora de Deficiência (espécie B87) – Havendo o parecer pelo comprometimento da renda deverá ser feito o agendamento das avaliações social e médica, para verificação da deficiência. De acordo com o Manual Técnico do Serviço Social o “parecer social será conclusivo, em matéria de serviço social. De acordo com o inciso IV do art. 5º da lei que regulamenta a profissão, caracteriza-se como uma atribuição privativa do assistente social.” (INSS/DIRSAT, 2012, p. 26). Ainda segundo o Manual Técnico (1995):

O parecer social deve conter elementos relevantes, que devem ser compreendidos como um conjunto de informações envolvendo a observação e análise das diferentes situações da realidade sociocultural, no âmbito individual e coletivo, que subsidiam o estudo social do profissional. (INSS/DIRSAT, 2012, p. 27)

Sabemos que o BPC sendo um benefício inserido em uma política social, vem passando por constantes alterações para se ajustar às políticas neoliberais, que atingem de forma direta o princípio da universalidade da cobertura do atendimento, equidade e da desburocratização do cidadão ao bem público. De acordo com Demo (1995) é possível considerar que a política social no contexto contemporâneo está cada vez mais focalizada, seletiva e com ações residuais. O autor ainda afirma que é “a política pobre feita para o pobre.”

Assim, o que se observa é a negação de direitos. O BPC, neste cenário, não atinge a população em risco de vulnerabilidade social, a qual se destina. E o acesso está cada vez mais burocratizado para proteger os interesses da burguesia.

De acordo com Faleiros (2008), o assistente social tem suas ações profissionais direcionadas aos mais pobres e mais excluídos (sem bens e sem poder), reservas, “imprestáveis para o capital”. Faleiros (1997) complementa que para trabalhar com os pobres, em geral, não há muitos recursos e poder. Desta forma, as questões teóricas estão

articuladas às questões políticas, culturais e ideológicas e econômicas, num processo complexo de mediações. (FALEIROS, 2008, p.180)

Os indivíduos que solicitam o benefício, predominantemente, parafraseando Demo (2005), vivem em condições de pobreza política, onde a implicação da pobreza é desdobrada também em sua dimensão política, a destituição material é algo muito grave, mas mais grave ainda é ser massa de manobra, não poder comandar seu destino, depender em tudo dos outros. Logo, a falta de cidadania é a pobreza mais aguda.

Com isso, a atuação do profissional do serviço social tem grande relevância na afirmação de acesso a direitos, justiça e equidade para com o seu usuário, mantendo o compromisso que o assistente social tem com seu Código de Ética de 1993 e sua vinculação com o seu projeto societário para além do capitalismo.

O novo processo de concessão como já contextualizamos acima traz consigo retrocessos no acesso dos que necessitam do benefício, em uma visão ampla o avanço ocorrido é devido à releitura da renda, já que com isso busca-se comprovar o comprometimento da renda por meio de uma totalidade da realizada vivida pelo sujeito.

4.2 A autonomia profissional e o serviço social nos tempos de contrarreformas em curso na política previdenciária.

O sistema previdenciário no Brasil, ao longo de sua história, sofreu mudanças para adaptar-se às condições econômicas e sociais de cada momento, assinalando a relação direta com a luta dos trabalhadores por maior segurança e proteção social. A origem e a expansão da política previdenciária tiveram como eixos centrais a questão social e a relação com sistema capitalista, nos vários estágios de seu desenvolvimento, nos diversos contextos históricos; em conformidade com a correlação de forças que se estabelecem entre as classes fundamentais da sociedade burguesa, tendo como cenário mais amplo a economia do capitalismo internacional e as concepções ideológicas, políticas e sociais.

A Previdência Social encontra, em sua origem, um misto entre a luta dos trabalhadores por seus direitos e, de outro lado, uma certa concessão das classes dominantes para a efetivação destes direitos.

Com o processo político neoliberal implantado no Brasil na década de 1990, as políticas sociais na América Latina eram de caráter introdutório e, até hoje, segundo Marques (2003, p. 17), “o Brasil é o único, na região, a conseguir a unificação e a uniformização dos benefícios previdenciários”. Apesar disso, esses países foram acusados

de terem originado a crise do capital e seu aprofundamento, daí a necessidade de amplas “reformas”. As “reformas” da previdência no Brasil vem sendo conduzida por um processo gradual, não apenas pela necessidade de leis complementares que possam tornar a emenda operacional, mas também em função da seqüência de eventos que se desdobraram ao longo de ambas as administrações.

Neste cenário, inicia-se o processo de “reformas” do sistema previdenciário, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, período este que foram implantadas várias alterações o ponto de vista de ajustes fiscais. A justificativa mencionada pelo governo era a existência de um deficit na previdência, de baixo crescimento econômico, desemprego, queda na arrecadação e desequilíbrio nas contas públicas constrói-se a crise fiscal do Estado, e caso não houvesse a aprovação da proposta de contrarreforma previdenciária, o país tinha grande riscos em perder a credibilidade com investidores econômicos, principalmente internacionais.

Dessa maneira, em 1995, a PEC n. 33, encaminhada ao Congresso Nacional, propôs alterar a aposentadoria e benefícios dos segurados da Previdência Social pública e gerida pelo INSS, o que afetou os que são cobertos pelo RGPS e RPPS, respectivamente, com exceção dos militares das Forças Armadas, resultante após três anos da Emenda Constitucional n. 20, aprovada em 15 de dezembro de 1998, alterando, sobretudo, aumento do tempo de contribuição tanto para o RGPS quanto para o RPPS, implantado o fator previdenciário, o qual impôs uma espécie de multa a quem quisesse aposentar-se sem ter atingido os requisitos instituídos. As aposentadorias especiais foram praticamente extintas, permanecendo esse direito apenas para professores (exceto os universitários) e trabalhadores em atividades insalubres, bem como, o fim das pensões integrais por morte.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, no final de 2002, com grande confiança por parte da classe trabalhadora, que se sentiam representadas iniciou-se um novo cenário no Brasil, com grande expansão das políticas sociais. No entanto, mediante conquistas, também foi neste período, proposto projeto de contrarreforma previdenciária, atingiu especialmente servidores públicos e foi justificada como uma medida de justiça social, pois eram atribuídos aos servidores públicos possíveis privilégios que trabalhadores do setor privado não têm, como o discurso já usado por FHC.

Com isso, na busca da totalidade em termos de análise da PEC nº 40/2003 e seus desdobramentos econômicos e sociais, ganha relevo a discussão a respeito da cobrança sobre os vencimentos dos servidores públicos aposentados. A PEC nº 40/2003, fixou o teto de remuneração e de proventos para os funcionários públicos e agentes políticos, extinguindo

as regras de transição para a aposentadoria voluntária e estabelecendo critérios de contribuição para o aposentado, eliminando a integralidade dos servidores públicos, fim da paridade entre ajustes dos ativos e inativos, prevê um regime de previdência complementar, como introduz a taxação dos servidores inativos e pensionistas, com a EC nº 41/2003.

Durante a primeira gestão de Dilma Rousseff foi sancionada a Lei n. 12.618/12 (BRASIL, 2012), que trata da previdência complementar do funcionalismo público e cria três fundos de pensão: Entidades Fechadas, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (FUNPRESP-EXE); Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (FUNPRESP-LEG) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (FUNPRESP-JUD). (BRASIL, 2012)

A contrarreforma da previdência no governo de Dilma ampliou mudanças para o acesso às pensões por morte, auxílio-doença, reclusão e defeso e, ainda, abono salarial e seguro-desemprego, com o objetivo de minimizar os valores pagos mensalmente e reduzir o tempo de acesso a esses benefícios, como são exemplo as Medidas Provisórias n. 664 e 665. Tais medidas provisórias seguiu com o processo de políticas neoliberais de enxugar os gastos sociais e promover o desvio de recursos para a esfera financeira, bem como estimular a previdência privada. Em novembro de 2015, a Lei n. 13.183, no segundo governo de Dilma Rousseff, impõe aos funcionários que ingressarem no serviço público federal o vínculo automático ao regime de previdência complementar nela previsto.

Na contemporaneidade, a contrarreforma que está em curso no atual governo Temer, é um processo político e ideológico que limita o papel do Estado na área social, criando as condições e a estrutura necessárias para que o capital explore financeiramente as políticas sociais, com forte ofensiva do capital financeiro. Temer por meio da PEC n. 287, um complemento ao chamado “pacote fiscal” proposto na PEC n. 55 e já aprovado pelo Congresso Nacional (BRASIL, 2016b), volta à carga sob a alegação, dentre outros argumentos, de que o sistema previdenciário é deficitário.

A proposta atual debate o tempo de contribuição para aposentadoria, com igualdade para homens e mulheres, com a justificativa que estatisticamente as mulheres vivem mais em relação aos homens e, portanto, acumulam aposentadoria com a pensão, já que 1/4 das mulheres com idades entre 60 e 69 anos são viúvas (BRASIL, 2015), outra medida é a igualdade entre os regimes RPPS e RGPS. Outro ponto de grande relevância nesta proposta é a desvincular o reajuste do BPC do salário-mínimo, retornam as práticas da ditadura

militar, quando os benefícios eram corrigidos abaixo do índice de inflação, o que foi revisto na Constituição Federal de 1988.

Como consequência da contrarreforma da previdência ocorreu à tentativa de extinção do serviço social no INSS. Devido a isso houve implicações ao exercício profissional no âmbito administrativo, teórico-metodológico, ético político e técnico operativo, conforme estabelecido na Matriz. Ao mesmo tempo que ocorreram novas requisições institucionais assim como a interferência na autonomia profissional no espaço do INSS que serão explanadas na seção seguinte.

É possível visualizar a dificuldade do trabalhador em ter acesso aos seus direitos e a própria dificuldade do Assistente Social em assegurar estes mediante o contexto da instituição – INSS que é por vezes excludente, seletiva e burocrática.

As políticas sociais possuem natureza contraditória e atendem aos interesses do capital e do trabalho. Elas são determinadas, sobretudo, pela condição estrutural do capitalismo e pela luta de classes, de modo que os ciclos de expansão e trabalho e previdência social no Brasil no contexto de crise do capital de estagnação econômica e a correlação de forças em dado momento repercutem em suas formulações, características e funções.

As contrarreformas da previdência social se inscrevem num processo contraditório em que os trabalhadores lutam por garantir direitos, entre eles o direito à vida, num contexto democrático e num estado de direito, e os grandes negócios e o capital financeiro promovem uma política de eliminação e de redução de direitos para sustentar com mais força as bases de uma produção complexa, sem salários estáveis, financeirizada e com fundos privados ao invés dos fundos públicos, e com um estado desregulamentado. As “reformas” da previdência social no Brasil, não são pois, meros arranjos conjunturais para um equilíbrio de caixa, como promove o governo, mas um processo de refundação das relações de acumulação e das relações de classe, essencialmente uma manutenção do capital em processo de crises estruturais econômicas, característico da política contemporânea neoliberal.

5 CONCLUSÃO

Acreditamos que a discussão apresentada no artigo trouxe importantes reflexões sobre o objeto de estudo relacionado ao parecer social do assistente social como subsídio para a viabilização do BPC no INSS. Com as repercussões do neoliberalismo no campo das políticas sociais, tornando-se cada vez mais seletivas e focalizadas no cenário brasileiro.

Esse processo percorre a concessão de direitos sociais, em específico, o BPC, no qual apresenta distorções no que tange a sua qualidade de direito, pois não é prestado a todos que dele necessitam, alcançando somente as pessoas que vivem abaixo da linha da indigência, é um direito limitado, estando de acordo com a lógica dominante neoliberal, onde cada vez mais temos a redução dos direitos e a restrição no acesso aos mesmos.

Em face disso, se faz relevante, a atuação do assistente social no âmbito previdenciário, como mediador para o reconhecimento de direitos dos trabalhadores nesse contexto de negação dessas garantias e, principalmente, pela postura marcadamente vinculada a uma perspectiva de análise da realidade social, pautada na Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na previdência, que defende a concretização da previdência social como política pública e social, de caráter universalizante e comprometida com os trabalhadores e o processo de cidadania e justiça social.

Desta forma, é precípuo que o profissional do serviço social seja competente, compromissado eticamente e também criativo. A realização do parecer social denota responsabilidade ética em relação aos seus resultados e sobre as implicações que este poderá ter na vida dos sujeitos envolvidos na situação. (MIOTO, 2001, p 157). Assim, é fundamental que o profissional esteja em constante formação dos conhecimentos inerentes à profissão, assim como nos específicos de sua área de atuação, participando de cursos, palestras e eventos que proporcionem tal aprimoramento profissional.

Finalizando, espera-se que este trabalho contribua para a visualização da importância do parecer social nas decisões viabilizadora de direito e, concomitantemente, a importância do exercício profissional do serviço social.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, A. G. Serviço Social e Filosofia: das origens a Araxá. São Paulo: Cortez, 1982.
- ALBUQUERQUE, A. C. C. **Terceiro setor: história e gestão de Organizações**. 2ª Ed. São Paulo: Summus, 2006.
- BARROCO, M.L.S. **O novo código de ética do assistente social**. Cortez: São Paulo, 1995.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 7 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010.
- BEVERIDGE, Sir W. **O Plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1943.
- BOSCHETTI, I. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação
In: CFESS/ABEPSS (OrgS.). **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CEAD/UNB, 2009.
- _____. “A ‘Reforma’ da Previdência e a Seguridade Social Brasileira”. In: MORHY, Lauro (org.). Reforma da Previdência em Questão. Brasília:Unb, 2003, p. 27-47.
- BRAGA, L. E; CABRAL, M. S. R. (Orgs.) **O Serviço social na Previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- BRASIL. **Ação Civil Pública nº 5044874-22.2013.404.7100/RS**. Benefício assistencial. Idoso e deficiente físico. Requisito econômico. Deduções. Mínimo existencial. Reserva do possível. Abrangência nacional dos efeitos da decisão. Brasília, DF, 2013a. Disponível em: <<http://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/382222676/apelacao-reexame-eccessarioapelreex50448742220134047100-rs-5044874-2220134047100/inteiroteor-382222725>>. Acesso em: 28 nov. 2017.
- CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **O estudo social em perícias, laudos e pareceres técnicos: contribuição ao debate no judiciário, no penitenciário e na previdência social**. São Paulo: Cortez, 2004.
- _____. **Considerações sobre a dimensão social presente no processo de reconhecimento de direito ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a atuação do/a assistente social**. Rio de Janeiro, 2017. (Nota Técnica) Disponível em:<<http://www.cfess.org.br/arquivos/CFESS-NotaTecnica-MarineteMoreira-BPC.pdf>>. Acesso em: 21 fev./2018.

COSTA, F. S. M. **Instrumentalidade do Serviço Social: dimensões teóricometodológica, ético-política e técnico-operativa e exercício profissional**. 2008. 146 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal-RN, 2008.

DEMO, P. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas: Autores Associados, 1995.

_____. **Decreto nº 6.214**, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6214-26-setembro-2007-560259-publicacaooriginal-82934-pe.html> >. Acesso em: 18 nov. 2017.

_____. **Decreto nº 3.048, de 6 de Maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048compilado.htm>. Acesso em: 11 out. 2017.

FALEIROS, V. de P. **Estratégias em Serviço Social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Pesquisa: princípio científico e educativo**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

GUERRA, Y. A instrumentalidade no trabalho do assistente social. In: SIMPÓSIO MINEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 4, 2007, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: CRESS-MG/ ABEPSS E ENESSO, 2007.

_____. **Instrumentalidade no trabalho do Assistente Social**. Capacitação em Serviço Social e Políticas Sociais: o trabalho do Assistente Social e as políticas sociais. Brasília: UNB/CEAD, 2002.

GUIMARÃES, E. C. O Novo Modelo de Avaliação da Deficiência e do grau de incapacidade de fins de concessão do BPC e suas implicações no projeto ético-político do Serviço Social. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Serviço Social) – Universidade de Brasília. Brasília, 2011.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**, 11^a.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

INSS/DIRSAT. Instituto Nacional do Seguro Social/Diretoria de Saúde do Trabalhador. Manual Técnico do Serviço Social. Diretoria de Saúde do Trabalhador/DIRSAT. Março. 2012. Aprovado pela RESOLUÇÃO INSS-PRES Nº 203, DE 29 DE MAIO DE 2012. Diário Oficial da União, 30 maio 2012

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social**. Brasília: MPAS, 1995.

LAJÚS, M. L. **A Política Pública de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Disponível em:

<<http://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rcc/article/viewFile/456/290>> Acesso em: 03 dez. 2017.

_____. **Lei nº. 8.742**, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, e legislação correlata.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm. Acesso em: 21 fev./2018.

_____. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**, dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8213compilado.htm>. Acesso em: 21 out. 2017.

_____. **Lei nº. 13.146**, de 6 de julho de 2015, Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm>. Acesso em: 7 dez. 2018.

MARTINELLI, M.L.: KOUMROUYAN, E. **Um novo olhar para a questão dos instrumentais técnicos operativos em serviço social**. Cortez: São Paulo, 1994.

MARQUES, Rosa Maria. Experiências internacionais e a reforma da Previdência. In:

_____ et al. *A Previdência Social no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 17-30.

MARX, K. Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-58: esboços da crítica da economia política. Tradução Mario Duayer, Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 9. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 1994.

MIOTO, R. C. T. Perícia Social: proposta de um percurso operativo. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, p. 145-158, 2001.

MOREIRA, M. C.; ALVARENGA, R. F. C. O parecer social: um instrumento de viabilização de direitos (relato de uma experiência). In: **CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. O estudo social em perícias, laudos e pareceres técnicos: contribuição ao debate no Judiciário, Penitenciário e na Previdência Social**. São Paulo: Cortez, 2003.

NETTO, J P. A construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social. In: SEMINÁRIO REGIONAL NORDESTE, 2006. Fortaleza. **Anais Eletrônicos...** Fortaleza: ABEPSS/OPAS, 2006, CD-ROM. p. 3-19.

PONTES, R N. **Mediação e serviço social**: um estudo preliminar sobre a categoria teórica e sua apropriação pelo serviço social. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Portaria Conjunta MDSA/INSS nº 1**, de 03 de janeiro de 2017 - DOU de 04/01/2017 - Regulamenta regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC. Disponível em: <<http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/64/MDSA-INSS/2017/1.htm>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

_____. **Portaria Conjunta MDSA/INSS nº 3**, de 21 de setembro de 2018 - DOU de 22/08/2018 - Regulamenta regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/41971503/do1-2018-09-24-portaria-conjunta-n-3-de-21-de-setembro-de-2018-41971236>. Acesso em: 7 dez.. 2018

SILVA, A. A. O Serviço Social na Previdência Social: entre a necessidade e o Benefício. In: BRAGA, L.: CABRAL, M. S. R. (Orgs.) **Serviço Social na Previdência**: trajetória, projetos profissionais e saberes. 3 ed. São Paulo. Cortez, 2008.

YAZBEK, M. C. Análise da Matriz Teórico-Metodológica do Serviço social no INSS (1995), considerando a política previdenciária, suas determinações sócio-históricas e o projeto hegemônico do Serviço social. In: BRAGA, L.: CABRAL, M. S. R. (Orgs.) **Serviço Social na Previdência**: trajetória, projetos profissionais e saberes. 3 ed. São Paulo. Cortez, 2008.

_____. Serviço social como especialização do trabalho coletivo. In. **Curso de Capacitação em Serviço social e política Social**, Módulo 01. Brasília: CEAD/CFESS/ABEPSS, 1999.

ANEXOS

**ANEXO A – MEMORANDO-CIRCULAR CONJUNTO nº 58/
DIRBEN/DIRAT/DIRSAT/PFE/INSS.**



PÚBLICO

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Memorando-Circular Conjunto nº 58 /DIRBEN/DIRAT/DIRSAT/PFE/INSS

Em 16 de novembro de 2016

Aos Superintendentes-Regionais, Gerentes-Executivos, Gerentes de Agências da Previdência Social, Especialistas em Normas e Gestão de Benefícios, Chefes de Divisão/Serviço de Benefícios, Chefes de Serviço/Seção de Reconhecimento de Direitos, Chefes de Serviço/Seção de Saúde do Trabalhador e Chefes de Serviço/Seção de Atendimento.

Assunto: Ação Civil Pública 5044874-22.2013.404.7100/RS. Exclusão do cálculo da renda *per capita* familiar das despesas do requerente de benefício assistencial que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área de saúde, requeridas e negados pelo Estado

1. Comunicamos que na Ação Civil Pública-ACP nº 5044874-22.2013.4.04.7100/RS este Instituto foi condenado a "*deduzir do cálculo da renda familiar, para fins de verificação do preenchimento do requisito econômico ao benefício de prestação*

continuada do art. 20 da Lei nº 8.742/93, as despesas que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área de saúde, requeridos e negados pelo Estado".

2. A decisão judicial tem abrangência nacional e vigência a partir de 04/05/2016, data da intimação do INSS para o cumprimento do acórdão.
3. Nos requerimentos de Benefício de Prestação Continuada-BPC protocolados por idosos (B88) e deficientes (B87), cuja renda *per capita* familiar resulte em valor igual ou superior a 1/4 do salário mínimo, o Sistema Integrado de Benefícios-SIBE assumirá automaticamente a exigência interna “*Aguardar entrega de documentação e emissão de parecer social*”, devendo o servidor entregar ao requerente comunicação conforme modelo constante do Anexo I, com orientações sobre a determinação proferida na ACP, os documentos a serem apresentados e o respectivo prazo para cumprimento da exigência, mantendo cópia da comunicação com ciência do interessado no processo administrativo.
4. A reanálise do requerimento nos termos da ACP dependerá da apresentação de documentos que comprovem as despesas feitas em razão de sua deficiência, incapacidade ou idade avançada, com:
 - a) Medicamentos: comprovação de prescrição médica e comprovação do valor mensal gasto;
 - b) Alimentação especial: comprovação de prescrição médica e comprovação de valor mensal gasto;
 - c) Fraldas descartáveis: comprovação do valor mensal gasto;
 - d) Consultas na área de saúde (com profissionais de toda área de saúde): comprovação do valor mensal gasto.
- 4.1. Além da comprovação das despesas o requerente deverá demonstrar, documentalmente, que requereu e teve a prestação negada por órgão da rede pública de saúde com atribuição para fornecimento dos medicamentos, da alimentação especial, das fraldas descartáveis e das consultas na área de saúde, do seu domicílio.
- 4.2. Para ser aceito, o documento denegatório fornecido por órgão da rede pública de saúde deve estar assinado por servidor público devidamente identificado pelo nome completo, cargo e matrícula.

5. Quando apresentados os documentos comprobatórios das despesas e da negatória do órgão da rede pública de saúde, no prazo previsto nos §§ 1º e 2º do art. 678 da IN 77/PRES/INSS/2015, o servidor deverá enviar o processo administrativo para avaliação por profissional do serviço social do INSS quanto ao comprometimento ou não da renda do grupo familiar.

5.1. O profissional do serviço social deste Instituto fará análise, por meio de Parecer Social, do comprometimento da renda familiar devido à condição da deficiência, incapacidade ou idade avançada, considerando os impactos das deduções das despesas com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis, saúde, dentre outros, nas condições de vida do grupo familiar, nos termos da decisão proferida na Ação Civil Pública nº 5044874- 22.2013.404.7100/RS.

5.1.1. O Parecer Social pelo comprometimento da renda familiar afasta a decisão com fundamento no critério objetivo de renda apurado no requerimento inicial, hipótese na qual o servidor deverá tratar a exigência na forma que será orientada quando da disponibilização da Versão de adequação do SIBE. Em se tratando de benefício da espécie 88, o parecer pelo comprometimento da renda ensejará a concessão do benefício e, em se tratando de benefício da espécie 87, deverá ser feito o agendamento das avaliações social e médica, para verificação da deficiência.

5.1.2. O Parecer Social pelo não comprometimento da renda familiar gera a manutenção da observância do critério objetivo de renda (§ 3º do art. 20 da Lei nº 8.742/1993), apurado no requerimento inicial e determina o indeferimento do benefício, hipótese na qual o servidor deverá tratar a exigência interna na forma que será orientada quando da disponibilização da Versão de Sistema.

6. Se, na localidade de residência do requerente, houver outra decisão proferida em Ação Civil Pública relacionada ao reconhecimento do direito aos benefícios assistenciais previstos no art. 20 da lei Orgânica da Assistência Social-LOAS, deverão ser observadas as orientações contidas na tabela do Anexo II.

7. As orientações relativas aos procedimentos relacionados ao envio do processo para avaliação de profissional do Serviço Social e ao cumprimento da decisão judicial, no SIBE, serão informadas em Memorando-Circular Conjunto específico.

7.1. Para os benefícios com Data de Entrada do Requerimento-DER a partir de 05/11/2016, data de início da vigência do Decreto nº 8.805/2016, cujo atendimento administrativo eventualmente ocorra antes da adequação do SIBE e nos quais se constata renda *per capita* igual ou superior a 1/4 do salário mínimo, o servidor deverá inserir exigência interna com vistas a impedir a decisão do pedido, nos requerimentos de B88, e o encaminhamento para as avaliações médica e social, nos requerimentos de B87, considerando o disposto no § 5º do art. 15 do Decreto nº. 6.214/2007, que aprova o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social.

8. O quantitativo de benefícios concedidos com fundamento na Ação Civil Pública em referência será apurado periodicamente pela Coordenação-Geral de Reconhecimento de Direitos da Diretoria de Benefícios e os registros serão encaminhados ao Ministério da Saúde para conhecimento e acompanhamento dos processos que apresentaram a negatória do órgão da rede pública de saúde.

Atenciosamente,

ROBINSON FLÁVIO DIAS NEMETH

Diretor de Benefícios

ANA NIEDJA MENDES NUNES

Diretora de Atendimento

CEZAR AUGUSTO DE OLIVEIRA

Diretor de Saúde do Trabalhador

ALESSANDRO ANTONIO STEFANUTTO

Procurador-Chefe



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Anexo I - Comunicação para apresentação de documentos comprobatórios das despesas que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área de saúde, requeridos e negados pelo Estado.

Anexo II - Relação de decisões proferidas em Ações Cíveis Públicas de abrangência regional e procedimentos a serem observados em cada localidade.

ANEXO B – AÇÃO CIVIL PÚBLICA 5044874-22.2013.404.7100/RS/ 2016**APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 5044874-22.2013.4.04.7100/RS****RELATOR : VÂNIA HACK DE ALMEIDA****APELANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL****APELADO : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS.****EMENTA**

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. IDOSO E DEFICIENTE FÍSICO. REQUISITO ECONÔMICO. DEDUÇÕES. MÍNIMO EXISTENCIAL. RESERVA DO POSSÍVEL. ABRANGÊNCIA NACIONAL DOS EFEITOS DA DECISÃO

1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, em 18/04/2013, reinterpreto a posição adotada na ADI nº 1.232/DF, ao julgar a Reclamação nº 4.374 e o Recurso Extraordinário nº 567.985, este com repercussão geral, ocasião em que reconheceu e declarou, incidenter tantum, a inconstitucionalidade do parágrafo 3º do artigo 20 da Lei 8.742/93 -que prevê como critério para a concessão de benefício a idosos ou deficientes a renda familiar mensal per capita inferior a um quarto do salário mínimo-, por considerar que esse critério se encontra defasado para caracterizar a situação de miserabilidade, sem pronúncia de nulidade.
2. A situação atual do benefício assistencial de prestação continuada permite que cada magistrado, frente a um caso concreto, possa avaliar a existência de gastos especiais decorrentes da idade ou da deficiência cotejandoos com a necessidade para o fim de verificar o risco social ao qual estaria submetido o núcleo familiar.
3. A Administração Pública, por sua vez, não é dotada deste poder de valoração, porquanto adstrita à legalidade, dependendo de norma jurídica ou, ainda, determinação judicial que defina os limites de sua atuação.
4. A dedução do cálculo da renda familiar de toda e qualquer despesa decorrente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, viola a reserva do possível, pois geraria um incremento substancial na concessão de benefícios assistenciais e, por consequência, um desequilíbrio no sistema jurídico, o que macula o princípio da igualdade material e do

Estado Social, uma vez que, ensejando gastos não previstos, compromete o custeio de outras prestações positivas.

5. A Constituição Federal institui um direito às condições mínimas da existência humana digna determinando a criação de prestações estatais positivas, como é o caso do benefício assistencial. Porém, inviável afastar-se do objeto protegido pelo mencionado benefício, que é, justamente, eliminar a forma aguda de pobreza, ou seja, garantir condições mínimas de sobrevivência de quem nada tem, circunstância que não pode ser confundida com melhora das condições financeiras para aqueles que já possuem meios de sustentar suas necessidades básicas de vida.
6. Despesas particulares com plano de saúde, cuidadores/assistentes, técnicos ou enfermeiros, revelam que inexistente o risco social do grupo familiar, que possui condições de arcar com tais despesas, mesmo que seu poder aquisitivo seja reduzido.
7. A escolha por consultas particulares na área da saúde, assim como a aquisição de medicamentos, fraldas e alimentos especiais é opção do cidadão, na medida em que o Estado os fornece, através do SUS.
8. A dedução de despesas com consultas na área da saúde e aquisição de medicamentos, fraldas e alimentos especiais na rede particular somente seria justificada nos casos em que, requerida a prestação ao Estado, houvesse a negativa da Administração. É apenas diante da negativa do direito que a aquisição particular, em detrimento do correspondente serviço público ofertado, deixa de ser opção e passa a ser necessidade.
9. Recurso parcialmente acolhido para compelir o réu a deduzir do cálculo da renda familiar, para fins de verificação do preenchimento do requisito econômico ao benefício de prestação continuada do art. 20 da Lei nº 8.742/93, apenas as despesas que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área da saúde, comprovadamente requeridos e negados pelo Estado.
10. Considerando a mudança de entendimento do Superior Tribunal de Justiça (REsp 1243887/PR, Corte Especial, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJe de 12-12-2011) e tendo em conta o teor da presente demanda, que visa garantir os interesses assistenciais, impõe-se determinar a extensão dos efeitos da presente ação civil pública a todo território nacional.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, não conhecer da remessa oficial e dar parcial provimento ao recurso do Ministério Público Federal, julgando parcialmente procedente o pedido para condenar o INSS a deduzir do cálculo da renda familiar, para fins de verificação do preenchimento do requisito econômico ao benefício de prestação continuada do art. 20 da Lei nº 8.742/93, apenas as despesas que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área da saúde, requeridos e negados pelo Estado, estendendo os efeitos deste julgado a todo o território nacional, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. Porto Alegre, 27 de janeiro de 2016.

Des. Federal VÂNIA HACK DE ALMEIDA

Relatora

RELATÓRIO

O Ministério Público Federal ajuizou a presente Ação Civil Pública em face do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, buscando compelir o réu a deduzir do cálculo da renda familiar, para fins de verificação do preenchimento do requisito econômico ao benefício de prestação continuada do art. 20 da Lei nº 8.742/93, as despesas que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, notadamente com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis, tratamento médico, psicológico e fisioterápico, bem como o respectivo transporte, entre outros, facultando os meios de prova razoáveis. Requereu a fixação de multa diária de R\$ 30.000,00 em caso de descumprimento da sentença. Em sua contestação (evento 6), o INSS sustentou, em síntese: a) a inadequação da via eleita, por não caber Ação Civil Pública contra lei em tese; b) a incongruência do pedido, considerando que se o §3º do art. 20 da Lei 8.742/93 foi declarado inconstitucional, a norma foi retirada do mundo jurídico, não fazendo sentido o pedido de exclusão das despesas; c) o acórdão não possui efeito vinculante pois proferido em controle concreto de constitucionalidade; d) o critério de ¼ do salário mínimo é superior ao aceito mundialmente

para definir a miserabilidade, que atualmente estaria em torno de 12% do salário mínimo, entendendo, assim, que tal critério não pode ser considerado ofensivo à dignidade humana; e) que o pedido desrespeita o efeito vinculante da ADI 1.232, a qual reconheceu a constitucionalidade da norma e f) que a procedência do pedido gera aumento na despesa pública, sem previsão de fonte de custeio, o que é vedado pelo art. 195, §5º, da CF. Proferida sentença de improcedência (evento 11), restou consignada a isenção de custas e honorários. Em seu recurso de apelação (evento 15), o Ministério Público Federal requereu a reforma da sentença, sustentando que a existência de políticas públicas não pode servir de óbice ao pedido posto nesta causa, uma vez que tais políticas nem sempre cumprem o seu papel, notadamente quando se trata de assegurar toda uma gama de produtos e serviços que possam virtualmente necessitar pessoas com deficiência ou idosos. Asseverou que a dedução de despesas relacionadas com a deficiência, com a idade avançada ou com a incapacidade é obrigação que se extrai da Constituição e da Lei, devendo preceder ao cálculo da renda familiar de benefício assistencial. Discorreu sobre os princípios constitucionais da dignidade humana, da isonomia e da legalidade. Sustentou que, até que sobrevenha lei que estabeleça critério mais detalhado para a aferição da vulnerabilidade econômica da família do idoso ou pessoa com deficiência incapaz de prover o próprio sustento, haverá de se suprir a omissão constitucional do Estado pela adoção de interpretações que estejam de acordo com a Lei Fundamental, sendo a exclusão das despesas inerentes à condição do beneficiário do cálculo da renda familiar a única interpretação aceitável. Requereu a procedência do pedido, com a ampliação dos efeitos da decisão para todo o território nacional.

Os autos subiram a esta Corte.

É o breve relato.

VOTO

Remessa Oficial

Consoante decisão da Corte Especial do STJ (EREsp nº 934642/PR), em matéria previdenciária, as sentenças proferidas contra o Instituto Nacional do Seguro Social só não estarão sujeitas ao duplo grau obrigatório se a condenação for de valor certo (líquido) inferior a sessenta salários mínimos. Tratando-se de sentença de improcedência e não sendo o caso de ACP que vise o ressarcimento de danos ao Erário (REsp nº 1.108.542/SC), tenho que não é caso de reexame necessário.

Logo, não conheço da remessa oficial.

Inadequação da Via Eleita

Quanto à alegação de inadequação da via eleita, por não caber ação civil pública contra lei em tese. Aventou o INSS que a pretensão do Ministério Público Federal visa à criação de norma abstrata, o que não é viável neste tipo de demanda.

Verifico que o objeto da presente ação civil pública, ao contrário do que argumentou o INSS, não é a criação de norma abstrata ou declaração de inconstitucionalidade de lei em tese -no caso o §3 do art. 20 da Lei nº 8.742/93-, mas o reconhecimento de que as despesas que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada devem ser deduzidas do cálculo da renda familiar, para fins de verificação do direito ao benefício de prestação continuada, como forma de aferir a efetiva vulnerabilidade social.

Portanto, tenho como correta a via escolhida.

Incongruência do pedido

Tecendo considerações acerca do julgamento proferido no RE 567.985, referiu o réu a ausência de sentido do pedido de exclusão das despesas em debate considerando que o §3º do art. 20 da Lei 8.742/93 foi declarado inconstitucional e a norma foi retirada do mundo jurídico.

Embora o STF, no julgamento do RE 567.985, tenha reconhecido a inconstitucionalidade do §3º do art. 20 da Lei 8.742/93, não o retirou do mundo jurídico, pois não houve pronúncia de nulidade do dispositivo. A meu ver, a inconstitucionalidade reconhecida diz respeito ao descumprimento do dever constitucional de efetivar adequadamente o comando do art. 203, V, da CF, em outras palavras, a inconstitucionalidade decorre do estado de proteção insuficiente do direito fundamental. Neste contexto, creio que o pedido vertido nesta ACP visa, na prática, conferir meios para que se possa aferir a vulnerabilidade social considerando a situação específica de cada caso concreto, que não apenas a aplicação objetiva de critério legal, concretizando, assim, o cumprimento do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e o direito social de assistência aos desamparados.

De outro lado, afirma o INSS que o acórdão prolatado no RE 567.985 não possui efeito vinculante, pois proferido em controle concreto de constitucionalidade, sendo que os Juízes podem dele divergir e a Administração Pública continua vinculada à lei.

Ocorre que o RE 567.985 foi julgado em regime de repercussão geral, cabendo atentar que o art. 543-B do CPC indica a existência de efeitos erga omnes e vinculante deste julgamento, impondo-se observância à mencionada decisão.

Assim, passo ao exame do mérito.

Mérito

A presente Ação Civil Pública tem por escopo compelir o INSS a deduzir do cálculo da renda familiar, para fins de verificação do preenchimento do requisito econômico ao benefício de prestação continuada do art. 20 da Lei nº 8.742/93, as despesas que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, notadamente com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis, tratamento médico, psicológico e fisioterápico, bem como o respectivo transporte, entre outros.

O benefício de prestação continuada encontra-se garantido pela Constituição brasileira e regulamentado em legislação específica, conforme dispositivos que transcrevo:

Constituição Federal

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: (...)

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Lei nº 8.742/93

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.

§ 2º Para efeito de concessão do benefício de prestação continuada, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode

obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015).

§ 3o **Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.**

§ 4o O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória.

§ 5o A condição de acolhimento em instituições de longa permanência não prejudica o direito do idoso ou da pessoa com deficiência ao benefício de prestação continuada.

§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de impedimento de que trata o § 2o, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS.

§ 7o Na hipótese de não existirem serviços no município de residência do beneficiário, fica assegurado, na forma prevista em regulamento, o seu encaminhamento ao município mais próximo que contar com tal estrutura.

§ 8o A renda familiar mensal a que se refere o § 3o deverá ser declarada pelo requerente ou seu representante legal, sujeitando-se aos demais procedimentos previstos no regulamento para o deferimento do pedido.

§ 9o Os rendimentos decorrentes de estágio supervisionado e de aprendizagem não serão computados para os fins de cálculo da renda familiar per capita a que se refere o § 3o deste artigo.

§ 10. Considera-se impedimento de longo prazo, para os fins do § 2o deste artigo, aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.

§ 11. Para concessão do benefício de que trata o caput deste artigo, poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015)

Segundo o Supremo Tribunal Federal, o benefício assistencial, previsto no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, *'é uma especialização dos princípios maiores da solidariedade social e da erradicação da pobreza, versados no artigo 3º, incisos I e III, do Diploma Maior', o que 'concretiza a assistência aos desamparados, estampada no artigo 6º, cabeça, da Carta Federal. Daí ostentar a natureza de direito fundamental'*.

Ocorre que, em aplicação estrita do §3º do art. 20 da Lei nº 8.742/93, acima transcrito, o INSS tem considerado, para fins de concessão do BPC, a renda per capita da *Comunidade de Necessidade* sem qualquer avaliação específica das condições deste grupo familiar, ou seja, sem o abatimento ou desconto de quaisquer despesas que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, entendendo que se a referida renda familiar ultrapassar o limite de ¼ do salário mínimo o benefício deve ser indeferido.

Não obstante o STF, quando do julgamento da ADI nº 1.232/DF, tenha assentado a constitucionalidade do §3º do art. 20 da Lei nº 8.742/93, a jurisprudência mais atual vem consagrando que a referência legal à renda per capita de ¼ do salário mínimo é apenas um parâmetro objetivo de miserabilidade, não obstante outros meios de prova para a demonstração da situação de vulnerabilidade social.

Neste sentido, colho os seguintes precedentes:

AGRAVO LEGAL. PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICA DO GRUPO FAMILIAR. ESTUDO SOCIAL. TEMA DA COMPOSIÇÃO DO CÁLCULO DA RENDA FAMILIAR PER CAPITA, QUANTO AO LIMITE OBJETIVO POSTO PELA LOAS (LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL). 1. **O requisito econômico para a concessão do benefício consistente na exigência de que a renda familiar per capita seja inferior a ¼ do salário mínimo (art. 20, caput e §3º da Lei nº 8.742/1993), deve ser entendido como um limite objetivo, sendo que a avaliação da miserabilidade do grupo familiar, na hipótese de superação daquele limite, seja procedida não de modo abstrato, mas considerando as peculiaridades do caso concreto.** Afinal, despesas decorrentes dos necessários cuidados com a parte autora, em razão de sua deficiência, incapacidade ou avançada idade, importam em gastos - notadamente com medicamentos, alimentação, tratamento médico, entre outros - , que são, nesse sentido, relevantes para a avaliação da real situação econômica do grupo familiar. (TRF4, AGRAVO LEGAL EM APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 2009.71.99.001550-2, 6ª TURMA, Des. Federal CELSO KIPPER, POR UNANIMIDADE, D.E. 13/05/2010, PUBLICAÇÃO EM 14/05/2010) (grifei)

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSO CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO NO RECURSO ESPECIAL. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. **POSSIBILIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA CONDIÇÃO DE MISERABILIDADE DO BENEFICIÁRIO POR OUTROS MEIOS DE PROVA, QUANDO A RENDA PER**

CAPITA DO NÚCLEO FAMILIAR FOR SUPERIOR A ¼ DO SALÁRIO MÍNIMO. FATOS PROVADOS PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS PERMITEM CONCLUIR PELA MISERABILIDADE DO BENEFICIÁRIO. NÃO INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL DO INSS DESPROVIDO. PRECEDENTES DO STJ.

- Nos termos do art. 20 da Lei nº 8.742/93, alterado pela Lei nº 9.720/98, será devida a concessão de benefício assistencial aos idosos e às pessoas portadoras de deficiência que não possuam meios de prover à própria manutenção, ou cuja família possua renda mensal per capita inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo.

- Entretanto, o STJ já pacificou o entendimento de que o critério de aferição da renda mensal previsto no §3º do art. 20 da Lei 8.742/93 deve ser tido como um limite mínimo, um quantum considerado insatisfatório à subsistência da pessoa portadora de deficiência ou idosa, não impedindo, contudo, que o julgador faça uso de outros elementos probatórios, desde que aptos a comprovar a condição de miserabilidade da parte e de sua família (Resp 841.060/SP. Relator Ministra Maria Thereza de Assis Moura, DJU de 25.06.2007).

- No presente caso, conforme analisado pela sentença, a beneficiária preencheu os requisitos legais, tendo logrado comprovar sua condição de miserabilidade por outros meios de prova, motivo pelo qual faz jus à concessão do benefício assistencial pleiteado.

(...)

- Agravo Regimental do INSS desprovido. (STJ. AgRg no Ag 1056934/SP - Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 2008/0119717-0, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, 5ª Turma, julgamento unânime, em 03.03.2009, publicado no DJe 27/04/2009). (Grifei).

PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. REMESSA OFICIAL, IMPLEMENTO DOS REQUISITOS. SALÁRIO MÍNIMO. PARÂMETRO. TERMO INICIAL. TUTELA ANTECIPADA. CONSECUTÓRIOS ÔNUS SUCUMBENCIAIS.

(...)

- A Constituição Federal estabeleceu que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição e tem como um dos seus objetivos, a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (art. 203, caput e inciso V).

- O entendimento desta Corte, na linha de precedentes do STJ, é que o limite de ¼ do salário mínimo, como renda familiar per capita representa apenas um parâmetro

objetivo de miserabilidade, podendo ser excedido se o caso concreto assim o justificar.

(...)

(TRF4. Apelação Cível nº 2009.70.99.000686-9/PR, Relator Juiz Federal Dr. Fernando Quadros da Silva, acórdão unânime, publicado no D.E. do dia 04.11.2009). (grifei)

No mesmo sentido, registro que o Superior Tribunal de Justiça já reconheceu, em sede de Recurso Repetitivo, a possibilidade de demonstração da condição de miserabilidade por outros meios de prova, quando a renda per capita familiar fosse superior a ¼ do salário mínimo, como se vê do seguinte acórdão:

RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. ART. 105, III, ALÍNEA C DA CF. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. POSSIBILIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA CONDIÇÃO DE MISERABILIDADE DO BENEFICIÁRIO POR OUTROS MEIOS DE PROVA, QUANDO A RENDA PER CAPITA DO NÚCLEO FAMILIAR FOR SUPERIOR A 1/4 DO SALÁRIO MÍNIMO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. A CF/88 prevê em seu art. 203, caput e inciso V a garantia de um salário mínimo de benefício mensal, independente de contribuição à Seguridade Social, à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

2. Regulamentando o comando constitucional, a Lei 8.742/93, alterada pela Lei 9.720/98, dispõe que será devida a concessão de benefício assistencial aos idosos e às pessoas portadoras de deficiência que não possuam meios de prover à própria manutenção, ou cuja família possua renda mensal per capita inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.

3. O egrégio Supremo Tribunal Federal, já declarou, por maioria de votos, a constitucionalidade dessa limitação legal relativa ao requisito econômico, no julgamento da ADI 1.232/DF (Rel. para o acórdão Min. NELSON JOBIM, DJU 1.6.2001).

4. Entretanto, diante do compromisso constitucional com a dignidade da pessoa humana, especialmente no que se refere à garantia das condições básicas de subsistência física, esse dispositivo deve ser interpretado de modo a amparar irrestritamente a o cidadão social e economicamente vulnerável.

5. A limitação do valor da renda per capita familiar não deve ser considerada a única forma de se comprovar que a pessoa não possui outros meios para prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, pois é apenas um elemento objetivo

para se aferir a necessidade, ou seja, presume-se absolutamente a miserabilidade quando comprovada a renda per capita inferior a 1/4 do salário mínimo.

6. Além disso, em âmbito judicial vige o princípio do livre convencimento motivado do Juiz (art. 131 do CPC) e não o sistema de tarifação legal de provas, motivo pelo qual essa delimitação do valor da renda familiar per capita não deve ser tida como único meio de prova da condição de miserabilidade do beneficiado. De fato, não se pode admitir a vinculação do Magistrado a determinado elemento probatório, sob pena de cercear o seu direito de julgar.

7. Recurso Especial provido.

(REsp 1112557/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 28/10/2009, DJe 20/11/2009) (grifei)

Em mais recente pronunciamento, de 18-04-2013, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, reinterpreto a posição adotada na ADI nº 1.232/DF, ao julgar a Reclamação nº 4.374 e o Recurso Extraordinário nº 567.985, este com repercussão geral, ocasião em que reconheceu e declarou, incidenter tantum, a inconstitucionalidade do parágrafo 3º do artigo 20 da Lei 8.742/93 -que prevê como critério para a concessão de benefício a idosos ou deficientes a renda familiar mensal per capita inferior a um quarto do salário mínimo-, por considerar que esse critério se encontra defasado para caracterizar a situação de miserabilidade, sem pronúncia de nulidade.

A situação atual do benefício assistencial de prestação continuada permite que cada magistrado, frente a um caso concreto, possa avaliar a existência de gastos especiais decorrentes da idade ou da deficiência cotejandoos com a necessidade para o fim de verificar o risco social ao qual estaria submetido o núcleo familiar.

Viável ao magistrado, portanto, aferir de forma ampla todo o contexto ao qual inserido o idoso/deficiente demandante, considerando o princípio do livre convencimento motivado previsto no art. 131 do CPC.

A Administração Pública, por sua vez, não é dotada deste poder de valoração, porquanto adstrita à legalidade, dependendo de norma jurídica ou, ainda, determinação judicial que defina os limites de sua atuação.

Neste contexto, entendo que o pedido não pode ser deferido integralmente, uma vez que permitiria à parte postular descontos com gastos nem sempre imprescindíveis à sua manutenção, mas decorrentes de mera opção, como por exemplo, a utilização de plano de

saúde particular, quando o Estado já fornece a todos os cidadãos o sistema público de saúde, com os seus custos próprios.

Ademais, o deferimento total do pedido do MPF viola a reserva do possível, pois geraria um incremento substancial na concessão de benefícios assistenciais e, por consequência, um desequilíbrio no sistema jurídico, o que macula o princípio da igualdade material e do Estado Social, uma vez que, ensejando gastos não previstos, compromete o custeio de outras prestações positivas.

Aliás, o impacto orçamentário com uma eventual alteração do critério econômico de miserabilidade não passou despercebido pelo Ministro Gilmar Mendes, Relator da Reclamação nº 4.374, cabendo transcrever excerto importante do voto:

'(...) Há uma constante preocupação com o impacto orçamentário de uma eventual elevação do atual critério de ¼ do salário mínimo para ½ do salário mínimo. Estudos realizados pelo IPEA e pelo MDS em janeiro de 2010, demonstram que, se viesse a vigorar o critério de renda per capita no valor de ½ salário mínimo, os recursos necessários para investimento no BPC em 2010 chegariam a R\$ 46,39 bilhões, ou seja, 129,72% a mais do que a projeção do ano (R\$ 20,06 bilhões).

(...)

De fato, a análise sobre a adequação do critério de ¼ do salário mínimo não pode desconsiderar o fato de que, num quadro de crescente desenvolvimento econômico e social, também houve vertiginoso crescimento da quantidade de benefícios assistenciais concedidos pelo Estado brasileiro. **De aproximadamente 500.000 (quinhentos mil) benefícios concedidos em 1996, a quantidade de idosos e deficientes beneficiários passou para atuais 3.644.591 (três milhões, seiscentos e quarenta e quarto mil, quinhentos e noventa e um)** (Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS). Em média, é gasto mensalmente 2 (dois) milhões de reais com esse benefício. **Em valores acumulados até o último mês de abril de 2012, o custo total desses benefícios neste ano foi de 8.997.587.360** (oito bilhões, novecentos e noventa e sete milhões, quinhentos e oitenta e sete mil, trezentos e sessenta). Assim, **tudo indica que, até o final deste ano de 2012, o custo anual do benefício será superior a 24 bilhões de reais. (...)** (grifos no original)

A solução desta lide passa, necessariamente, pela ponderação dos interesses contrapostos, de um lado a preservação do mínimo existencial e de outro a reserva do possível.

Pedro Thomé de Arruda Neto, discorrendo sobre as decisões pioneiras do Poder Judiciário, no Artigo denominado 'Políticas públicas, minus existencial, oposição da 'cláusula da reserva do possível' e a proibição do retrocesso social no Direito brasileiro', assim destacou: '(...) o indivíduo só pode requerer do Estado uma prestação que se dê nos limites do razoável, ou seja, que o cidadão, de maneira racional, só pode esperar a fruição de direitos dentro de uma ótica de razoabilidade que deve ser delimitada dentro da realidade social de cada país.'

(Fórum Administrativo - FA, Belo Horizonte, ano 15, n. 173. Jul 2015, pg. 74).

A Constituição Federal, de fato, institui um direito às condições mínimas da existência humana digna, determinando a criação de prestações estatais positivas, como é o caso do benefício assistencial. Porém, inviável afastar-se do objeto protegido pelo mencionado benefício, que é, justamente, eliminar a forma aguda de pobreza, ou seja, garantir condições mínimas de sobrevivência a quem nada tem, circunstância que não pode ser confundida com a melhora das condições financeiras para aqueles que já possuem meios de sustentar suas necessidades básicas de vida, pedido este que seria irrazoável conceber.

Portanto, se de um lado temos que proteger a concessão de prestações essenciais básicas ao ser humano, isto é, preservar um mínimo existencial, de outro importa observar o que é viável de ser concedido pelo Estado.

Imprescindível, assim, verificar quais dos pedidos se enquadram como essenciais à manutenção da vida (e não podem ser obstados em razão da falta de recursos) e quais não são essenciais - que não se enquadrariam como direito fundamental- e, portanto, estão sujeitos à reserva do possível, considerando serem finitos os recursos financeiros do Estado, sob pena de causarmos um colapso no cumprimento das demais prestações públicas.

A meu ver, quando se trata de despesas particulares com plano de saúde, cuidadores/assistentes, técnicos ou enfermeiros, não há dúvida de que inexistente o risco social do grupo familiar, que possui condições de arcar com tais despesas, mesmo que seu poder aquisitivo seja reduzido, pois, como já referi, o benefício assistencial serve para eliminar a forma aguda de pobreza e não pode ser confundido com melhora nas condições de vida.

Daí porque não considero razoável admitir a dedução destas despesas para fins de verificação do preenchimento do requisito econômico ao benefício de prestação continuada do art. 20 da Lei nº 8.742/93.

Quanto ao pagamento de consultas particulares a médicos, psicólogos, fisioterapeutas, ou qualquer outro especialista da área da saúde, tenho que é opção do cidadão escolher um serviço particular, na medida em que o Estado fornece, através do SUS, a prestação destes atendimentos. Assim, prestando o Estado o atendimento público dos serviços de saúde, entendo ser inviável que a opção pelo pagamento privado possa ensejar a dedução destes gastos para fins da concessão do benefício assistencial.

Pela mesma razão, os valores gastos com a aquisição de medicamentos, alimentos especiais e fraldas na rede particular não podem ser deduzidos da renda per capita para a obtenção do BPC, pois o Estado igualmente os fornece.

Logo, a dedução de consultas na área de saúde e com aquisição de medicamentos, fraldas e alimentos especiais na rede particular somente seria justificada nos casos em que, requerida a prestação ao Estado, houvesse a negativa da Administração. É apenas diante da negativa do direito que a aquisição particular, em detrimento do correspondente serviço público ofertado, deixa de ser opção e passa a ser necessidade.

De outro lado, não vejo como deduzir as despesas com transporte, primeiro porque há transporte público colocado à disposição da população, quando comprovada a necessidade por doença ou outros eventos similares. Segundo, porque o deferimento deste pedido poderia gerar distorções e fazer com que alguns entendessem que toda e qualquer forma de transporte estaria aqui abrangida.

Portanto, tenho que o recurso do MPF merece parcial acolhida, para compelir o réu a deduzir do cálculo da renda familiar, para fins de verificação do preenchimento do requisito econômico ao benefício de prestação continuada do art. 20 da Lei nº 8.742/93, **apenas** as despesas que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área da saúde, **comprovadamente requeridos e negados pelo Estado.**

Fonte de Custeio

No que pertine à alegação de violação aos princípios constitucionais da precedência da fonte de custeio e da separação dos Poderes da República, cabe transcrever trecho do voto proferido pelo Juiz Federal Guilherme Pinho Machado, Relator da APELAÇÃO CÍVEL Nº 2007.71.19.000090-8/RS, nos autos de ação civil pública, julgada pela Turma Suplementar desta Corte em 22-07-2009, D.E. de 04-08-2009:

'(...) Não colhe o argumento de que haveria, neste proceder, ofensa aos princípios da reserva legal, à separação dos poderes e ao princípio democrático de direito, pois não se está a ampliar os limites objetivos e subjetivos da norma legal ou a legislar positivamente, mas simplesmente interpretar as normas, nos termos da Constituição Federal. Igualmente, não se cogita de violação ao princípio da precedência de fonte de custeio, tendo em vista que o benefício em comento independe de contribuição à seguridade social (artigo 203, inciso V, da CF/88) e será financiado, nos termos do artigo 195 da CF/88, por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos dos entes públicos e de contribuições sociais do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada, do trabalhador e demais segurados da previdência social e da receita do concurso de prognósticos.'

Nessa linha, não há óbice à procedência parcial do pedido.

Honorários e Custas

Considerando a natureza pública da ação (art. 18 da Lei 7.347/85), não são devidas custas judiciais nem honorários advocatícios.

Dos Efeitos da Decisão

Acerca dos limites de abrangência dos efeitos do resultado da lide, adotando as razões já declinadas no voto proferido em 21/06/2013, no AI nº 5010512-85.2012.4.04.0000, pelo atual Ministro do STJ Néfi Cordeiro, quando ainda atuava nesta Corte, entendo que os efeitos da presente demanda devem ser estendidos a todo o território nacional, in verbis:

'(...) Considerando o atual entendimento do Superior Tribunal e tendo em vista o teor da presente demanda, que visa garantir os direitos de todos os dependentes que fazem jus ao benefício de auxílio-reclusão, cuja concessão não deve estar condicionada ao valor do último salário-de-contribuição percebido pelo segurado recluso -, tem-se que o caminho não resta senão o da reforma da decisão recorrida, para que seja determinada a extensão dos efeitos da presente Ação Civil Pública a todo território nacional e, não, limitar-se à Subseção de Porto Alegre/RS.

Como já dito acima, esse é o atual entendimento firmado pela Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça em julgado recente proferido em 19/11/2011, no RESP nº 1243887/PR, da lavra do relator Ministro Luís Felipe Salomão, a saber:

'A antiga jurisprudência do STJ, segundo a qual 'a eficácia erga omnes circunscreve-se aos limites da jurisdição do tribunal competente para julgar o recurso ordinário' (REsp 293.407/SP, Quarta Turma, confirmado nos EREsp. n. 293.407/SP, Corte Especial), em hora mais que ansiada pela sociedade e pela comunidade jurídica, deve ser revista para atender ao real e legítimo propósito das ações coletivas, que é viabilizar um comando judicial célere e uniforme - em atenção à extensão do interesse metaindividual objetivado na lide. Caso contrário, 'esse diferenciado regime processual não se justificaria, nem seria eficaz, e o citado interesse acabaria privado de tutela judicial em sua dimensão coletiva, reconvertido e pulverizado em multifárias demandas individuais' (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Op. cit. p. 325), 'atomizando ' as lides na contramão do moderno processo de 'molecularização ' das demanas.

Com efeito, como se disse anteriormente, por força do art. 21 da Lei n.º 7.347/85, o Capítulo II do Título III do CDC e a Lei das Ações Cíveis Públicas formam, em conjunto, um microsistema próprio do processo coletivo, seja qual for a sua natureza, consumerista, ambiental ou administrativa.

Assim, com o propósito também de contornar a impropriedade técnico-processual cometida pelo art. 16 da LACP, a questão relativa ao alcance da sentença proferida em ações coletivas deve ser equacionada de modo a harmonizar os vários dispositivos aplicáveis ao tema. Nessa linha, o alcance da sentença proferida em ação civil pública deve levar em consideração o que dispõe o Código de Defesa do Consumidor acerca da extensão do dano e da qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo.

O norte, portanto, deve ser o que dispõem os arts. 93 e 103 do CDC, verbis : Art. 93. Ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para a causa a justiça local:

I - no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local;

II - no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente.

Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:

I - erga omnes, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;

II - ultra partes, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81;

III - erga omnes, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81.

§ 1º Os efeitos da coisa julgada previstos nos incisos I e II não prejudicarão interesses e direitos individuais dos integrantes da coletividade, do grupo, categoria ou classe.

§ 2º Na hipótese prevista no inciso III, em caso de improcedência do pedido, os interessados que não tiverem intervindo no processo como litisconsortes poderão propor ação de indenização a título individual.

§ 3º Os efeitos da coisa julgada de que cuida o art. 16, combinado com o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, não prejudicarão as ações de indenização por danos pessoalmente sofridos, propostas individualmente ou na forma prevista neste código, mas, se procedente o pedido, beneficiarão as vítimas e seus sucessores, que poderão proceder à liquidação e à execução, nos termos dos arts. 96 a 99.

§ 4º Aplica-se o disposto no parágrafo anterior à sentença penal condenatória. Portanto, se o dano é de escala local, regional ou nacional, o juízo competente para proferir sentença, certamente, sob pena de ser inócuo o provimento, lançará mão de comando capaz de recompor ou indenizar os danos local, regional ou nacionalmente, levados em consideração, para tanto, os beneficiários do comando, independentemente de limitação territorial.'

No mesmo sentido são as recentes decisões proferidas pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXECUÇÃO INDIVIDUAL. JUÍZO COMPETENTE.

1.'A liquidação e a execução individual de sentença genérica proferida em ação civil coletiva pode ser ajuizada no foro do domicílio do beneficiário, porquanto os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido, levando-se em conta, para tanto, sempre a extensão do dano e a qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo (arts. 468, 472 e 474, CPC e 93 e 103, CDC)'. (REsp 1243887/PR, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, CORTE ESPECIAL, julgado em 19/10/2011, DJe 12/12/2011). 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no REsp 1182037/PR, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, julgado em 07/02/2012, DJe 14/02/2012)

CONFLITO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POSTULANDO RESERVA DE VAGAS AOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA. CONCURSO DE ÂMBITO

NACIONAL. DIREITO COLETIVO STRICTO SENSU. INAPLICABILIDADE DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL PREVISTA NO ART. 16 DA LEI 7.374/85. DIREITO INDIVISÍVEL. EFEITOS ESTENDIDOS À INTEGRALIDADE DA COLETIVIDADE ATINGIDA. EFICÁCIA PRECLUSIVA DA COISA JULGADA. COMPETÊNCIA DO JUIZ FEDERAL PREVENTO PARA CONHECER DA INTEGRALIDADE DA CAUSA.

1. O direito a ser tutelado consubstancia interesse coletivo, a que se refere o inciso II do art. 81 do CDC (reserva de vagas aos portadores de deficiência em concurso de âmbito nacional), já que pertence a uma categoria, grupo ou classe de pessoas indeterminadas, mas determináveis e, sob o aspecto objetivo, é indivisível, vez que não comporta atribuição de sua parcela a cada um dos indivíduos que compõem aquela categoria. 2. O que caracteriza os interesses coletivos não é somente o fato de serem compartilhados por diversos titulares individuais reunidos em uma mesma relação jurídica, mas também por a ordem jurídica reconhecer a necessidade de que o seu acesso ao Judiciário seja feito de forma coletiva; o processo coletivo deve ser exercido de uma só vez, em proveito de todo grupo lesado, evitando, assim, a proliferação de ações com o mesmo objetivo e a prolação de diferentes decisões sobre o mesmo conflito, o que conduz a uma solução mais eficaz para a lide coletiva. 3. A restrição territorial prevista no art. 16 da Lei da Ação Civil Pública (7.374/85) não opera efeitos no que diz respeito às ações coletivas que visam proteger interesses difusos ou coletivos stricto sensu, como no presente caso; nessas hipóteses, a extensão dos efeitos à toda categoria decorre naturalmente do efeito da sentença prolatada, vez que, por ser a legitimação do tipo ordinária, tanto o autor quanto o réu estão sujeitos à autoridade da coisa julgada, não importando onde se encontrem. 4. A cláusula erga omnes a que alude o art. 16 da Lei 7.347/85 apenas estende os efeitos da coisa julgada a quem não participou diretamente da relação processual; as partes originárias, ou seja, aqueles que já compuseram a relação processual, não são abrangidos pelo efeito erga omnes, mas sim pela imutabilidade decorrente da simples preclusão ou da própria coisa julgada, cujos limites subjetivos já os abrangem direta e imediatamente. 5. Conflito conhecido para determinar a competência do Juízo Federal da 4a. Vara Cível da Seção Judiciária do Estado do Mato Grosso do Sul, o suscitado, para conhecer da integralidade da causa, não havendo que se falar em desmembramento da ação. (CC 200902405608, NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, STJ - TERCEIRA SEÇÃO, DJE DATA:15/12/2010.)'

Neste aspecto, portanto, merece provimento o recurso do MPF para estender os efeitos da presente decisão a todo o território nacional, esclarecendo que o present*decisum* não tem o condão de relativizar eventual coisa julgada de âmbito local.

Prequestionamento

Quanto ao prequestionamento, não há necessidade de o julgador mencionar os dispositivos legais e constitucionais em que fundamentam sua decisão, tampouco os citados pelas partes, pois o enfrentamento da matéria através do julgamento feito pelo Tribunal justifica o conhecimento de eventual recurso pelos Tribunais Superiores (STJ, EREsp nº 155.621-SP, Corte Especial, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, DJ de 13-09-99).

Dispositivo

Ante o exposto, voto por não conhecer da remessa oficial e dar parcial provimento ao recurso do Ministério Público Federal, julgando parcialmente procedente o pedido para condenar o INSS a deduzir do cálculo da renda familiar, para fins de verificação do preenchimento do requisito econômico ao benefício de prestação continuada do art. 20 da Lei nº 8.742/93, apenas as despesas que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área da saúde, requeridos e negados pelo Estado, estendendo os efeitos deste julgado a todo o território nacional.

Des. Federal VÂNIA HACK DE ALMEIDA

Relatora

Documento eletrônico assinado por **Des. Federal VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Relatora**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência **da autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico

<http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **7940952v21** e, se solicitado, do código **CRC CEC82871**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Vânia Hack de Almeida

Data e Hora: 27/01/2016 17:11

**EXTRATO DE ATA DA SESSÃO DE 27/01/2016 APELAÇÃO/REEXAME
NECESSÁRIO Nº 5044874-22.2013.4.04.7100/RS ORIGEM: RS
50448742220134047100**

RELATOR: Des. Federal VÂNIA HACK DE ALMEIDA

PRESIDENTE: Desembargadora Federal Vânia Hack de Almeida

PROCURADOR: Procurador Regional da República Cláudio Dutra Fontella

APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

APELADO: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS

Certifico que este processo foi incluído na Pauta do dia 27/01/2016, na seqüência 699, disponibilizada no DE de 15/01/2016, da qual foi intimado(a) INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e as demais PROCURADORIAS FEDERAIS.

Certifico que o(a) 6ª TURMA, ao apreciar os autos do processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A TURMA, POR UNANIMIDADE, DECIDIU NÃO CONHECER DA REMESSA OFICIAL E DAR PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, JULGANDO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO PARA CONDENAR O INSS A DEDUZIR DO CÁLCULO DA RENDA FAMILIAR, PARA FINS DE VERIFICAÇÃO DO PREENCHIMENTO DO REQUISITO ECONÔMICO AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DO ART. 20 DA LEI Nº 8.742/93, APENAS AS DESPESAS QUE DECORRAM DIRETAMENTE DA DEFICIÊNCIA, INCAPACIDADE OU IDADE AVANÇADA, COM MEDICAMENTOS, ALIMENTAÇÃO ESPECIAL, FRALDAS DESCARTÁVEIS E CONSULTAS NA ÁREA DA SAÚDE, REQUERIDOS E NEGADOS PELO ESTADO, ESTENDENDO OS EFEITOS DESTES JULGADOS A TODO O TERRITÓRIO NACIONAL.

RELATOR

ACÓRDÃO : Des. Federal VÂNIA HACK DE ALMEIDA

VOTANTE(S): Des. Federal VÂNIA HACK DE ALMEIDA

: Juiz Federal OSNI CARDOSO FILHO

: Des. Federal JOÃO BATISTA PINTO SILVEIRA

Gilberto Flores do Nascimento

Diretor de Secretaria

Documento eletrônico assinado por **Gilberto Flores do Nascimento, Diretor de Secretaria**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **8099565v1** e, se solicitado, do código CRC **52F47F8F**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Gilberto Flores do Nascimento

Data e Hora: 28/01/2016 12:25