



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**  
Centro de Educação e Humanidades

Lara Soutto Mayor Vieira

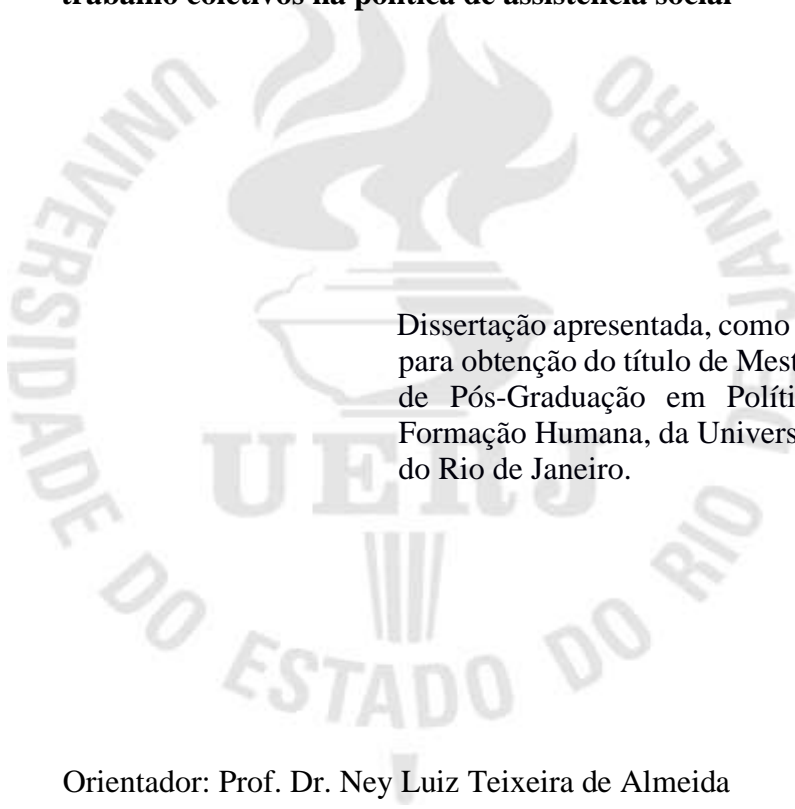
**A Psicologia no SUAS: considerações acerca da inserção do psicólogo em  
processos de trabalho coletivos na política de assistência social**

Rio de Janeiro

2020

Lara Soutto Mayor Vieira

**A Psicologia no SUAS: considerações acerca da inserção do psicólogo em processos de trabalho coletivos na política de assistência social**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Ney Luiz Teixeira de Almeida

Rio de Janeiro

2020

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

V658

Vieira, Lara Soutto Mayor.

A Psicologia no SUAS: considerações acerca da inserção do psicólogo em processos de trabalho coletivos na política de assistência social / Lara Soutto Mayor Vieira. – 2020.

273 f.

Orientador: Ney Luiz Teixeira de Almeida.

Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Centro de Educação e Humanidades.

1. Políticas Públicas – Teses. 2. Psicologia – Teses. 3. Assistência Social – Teses. I. Almeida, Ney Luiz Teixeira de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Centro de Educação e Humanidades. III. Título.

es

CDU 364:159.9

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Lara Soutto Mayor Vieira

**A Psicologia no SUAS: considerações acerca da inserção do psicólogo em processos de trabalho coletivos na política de assistência social**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em: 01 de dezembro de 2020.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Ney Luiz Teixeira de Almeida (orientador)  
Faculdade de Serviço Social - UERJ

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Eveline Bertino Algebaile  
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana -  
UERJ

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup> Giselle Lavinias Monnerat  
Faculdade de Serviço Social – UERJ

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup> Isabel Maria Farias Fernandes de Oliveira  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Rio de Janeiro

2020

## AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Ney Luiz Teixeira de Almeida, pela disponibilidade e generosidade no aceite e escolha em apostar neste percurso acadêmico comigo. Pela leitura atenta e criteriosa, pelas sugestões pertinentes, pelas trocas e diálogo respeitoso, pela orientação cuidadosa e carinhosa.

À professora Eveline Algebaile, pela contribuição no aprofundamento do debate teórico sobre os temas abordados nesta dissertação e, sobretudo, pela generosa disponibilidade em assumir um papel fundamental para que a orientação e pesquisa pudessem ocorrer.

Às professoras Isabel Fernandes e Giselle Monnerat, pelo aceite do convite em participar da banca, pelas precisas e ricas contribuições para a construção e desenvolvimento da pesquisa.

Ao corpo docente e equipe da secretaria do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, que, além de fundamentais para viabilizar o desenvolvimento do curso de mestrado, tanto contribuíram para aprendizados que ultrapassaram a dimensão desta pesquisa.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, pelo financiamento desta pesquisa.

A minha querida equipe do CRAS Região Oceânica, que, muitas vezes sem saber, muito contribuiu para a colocação de indagações que fizeram parte desta dissertação. Agradeço imensamente pela parceria, trocas e aprendizados tão intensos e cotidianos.

Aos meus pais, pelo apoio e amor incondicionais, sem os quais nenhuma realização teria sido possível. Pela presença, cuidado e dedicação amorosos e constantes. Pelo que (me) faz(em) ser quem sou. E ao meu irmão, pelas discussões intensas e acaloradas sobre muitos dos temas que perpassam esta pesquisa. Pela alegria esfuziante e coração transbordante.

Aos meus amigos-irmãos, os quais, perto ou longe, são respiro, leveza e esteio – fundamentais, inclusive, nos momentos de desespero da escrita acadêmica.

Ao meu Pai, por me acolher sob o branco de seu manto e me vitalizar com o azul de suas armas. Minha gratidão e devoção eternas.

Apenas quando somos instruídos pela realidade é que podemos mudá-la.

*Bertolt Brecht*

## RESUMO

VIEIRA, L. S. M. *A Psicologia no SUAS: considerações acerca da inserção do psicólogo em processos de trabalho coletivos na política de assistência social*. 2020. 273 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

Esta dissertação parte do interesse no aprofundamento das discussões entre a Psicologia e a política de assistência social, campo em que o psicólogo tem sido chamado a atuar de forma bastante expressiva nas duas últimas décadas, sendo considerado como profissional obrigatório para integrar as equipes de referência interdisciplinares do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A inserção neste novo espaço de atuação – e nas políticas públicas, de forma geral – aponta para uma importante mudança no perfil da profissão, que passa a se inscrever, cada vez mais, em relações de trabalho assalariadas. Diante deste cenário, a pesquisa teve como objetivo analisar a inserção do psicólogo nos processos de trabalho coletivos da política pública de assistência social, partindo da compreensão de que esta análise impescinde de uma ampliação do olhar do próprio campo teórico-metodológico da Psicologia para a investigação de outras determinações que incidem sobre esta inserção, no que diz respeito aos efeitos que a divisão social do trabalho e o estatuto do assalariamento condicionam no trabalho profissional. Nesse sentido, a compreensão da prática profissional como trabalho e a perspectiva teórico-analítica da inscrição em processos de trabalho coletivos foram tomadas como pressupostos teóricos importantes, a partir dos quais se desenvolveu uma pesquisa de caráter teórico-bibliográfico e documental, realizada à luz do materialismo histórico-dialético. Por meio deste aporte teórico-metodológico, a pesquisa percorreu eixos investigativos considerados mediações fundamentais para a análise da inserção da Psicologia na política de assistência social, relacionados à constituição do âmbito da política pública, às principais tendências de organização do trabalho coletivo nesta política, às características particulares da produção teórica e do debate realizado na Psicologia e aos argumentos envolvidos nas requisições institucionais para a inserção e determinação da (in)especificidade do papel do psicólogo no SUAS. A análise de tais eixos, resultante das pesquisas bibliográfica e documental, foi organizada a partir de categorias analíticas tais como o significado sócio-histórico da Psicologia, a gestão do trabalho e o caráter coletivo dos processos de trabalho no SUAS, o binômio interdisciplinaridade-indiferenciação e o papel do psicólogo na política de assistência social. Foi possível observar que a reflexão sobre os fatores que atravessam a condição de assalariamento e incidem sobre a inserção e atuação dos profissionais não é realizada de forma aprofundada e explícita na produção teórica em Psicologia sobre a inserção no âmbito do SUAS. Este campo de conhecimento, embora heterogêneo, apresenta consenso quanto ao questionamento sobre a falta de clareza acerca das contribuições específicas do psicólogo para a atuação no SUAS. Observou-se, por meio da análise documental, que tal estranhamento relaciona-se à tendência à indiferenciação dos processos de trabalho na política de assistência social, explicitada pela ausência de indicações institucionais precisas a respeito das competências e atribuições das especialidades que compõem o trabalho coletivo, embora, contraditoriamente, a constituição de tal política também expresse a tendência à crescente especialização do trabalho social ao enfatizar a importância da interdisciplinaridade em seus processos de trabalho.

Palavras-chave: Psicologia. Trabalho. Políticas públicas. Assistência Social.

## ABSTRACT

VIEIRA, L. S. M. *A Psicologia no SUAS: considerações acerca da inserção do psicólogo em processos de trabalho coletivos na política de assistência social*. 2020. 273 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

This dissertation is part of the interest in deepening the discussions between psychology and social assistance policy, a field in which the psychologist has been called to act in a very expressive way in the last two decades, being considered a mandatory professional to integrate the multidisciplinary reference teams of the Single System of Social Assistance (SUAS). The insertion in this new area of action - and in public policies, in general - points to an important change in the profile of the profession, which is becoming more and more enrolled in salaried labor relations. Faced with this scenario, the research aimed at analyzing the insertion of psychologists in the collective work processes of public welfare policy, based on the understanding that this analysis requires an expansion of the theoretical-methodological field of Psychology to investigate other determinations that impact on professional insertion and performance, regarding the effects that the social division of labor and the status of employment have on professional work. In this sense, the understanding of professional practice as work and the theoretical-analytical perspective of enrollment in collective work processes were taken as important theoretical assumptions, from which a theoretical-bibliographical and documentary research was developed, based on historical-dialectic materialism method. Through this theoretical-methodological contribution, the research has followed an investigative axis considered as fundamental mediations for the analysis of the insertion of Psychology in social assistance policy, related to the constitution of the scope of public policy, the main trends in the organization of collective work in this policy, the particular characteristics of the theoretical production and debate carried out in Psychology and the arguments involved in the institutional requirements for the insertion and determination of the specificities of the role of the psychologist in SUAS. The analysis of such axes, resulting from bibliographic and documentary research, was organized from analytical categories such as the socio-historical meaning of Psychology, work management and the collective character of work processes in SUAS, the interdisciplinary-indifferentiation binomial and the role of the psychologist in social welfare policy. It was possible to observe that the reflection on the factors that go through the condition of wage-earning and affect the insertion and performance of professionals is not carried out in a deep and explicit way in the theoretical production in Psychology about the insertion in the scope of SUAS. These productions, although heterogeneous, present a consensus regarding the questioning about the lack of clarity about the specific contributions of the psychologist to the performance at SUAS. It has been observed, through documental analysis, that such strangeness is related to the tendency of undifferentiation of work processes in social assistance policy, made explicit by the absence of precise institutional indications regarding the competencies and attributions of the specialties that compose collective work, although, contradictorily, the constitution of such policy also expresses the tendency of growing specialization of social work by emphasizing the importance of interdisciplinarity in its work processes.

Key-words: Psychology. Work. Public policies. Social Assistance.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAPSO	Associação Brasileira de Psicologia Social
ANPEPP	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Psicologia
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadSuas	Cadastro Nacional do SUAS
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensão
Centro POP	Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CFP	Conselho Federal de Psicologia
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNP	Congresso Nacional de Psicologia
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CREPOP	Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CRP	Conselho Regional de Psicologia
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ISOP	Instituto de Seleção e Orientação Profissional
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do SUSAS
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PBF	Programa Bolsa Família
PCS	Programa Comunidade Solidária
PNAS	Política Nacional de Assistência Social

PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNC/SUAS	Política Nacional de Capacitação do SUAS
PNEP/SUAS	Política Nacional de Educação Permanente do SUAS
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
PT	Partido dos Trabalhadores
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TSF	Trabalho Social com Famílias
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
1	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICA SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL: ENTRE CONCEITOS, CONTEXTOS E REGULAMENTAÇÕES</b> .....	29
1.1	<b>Políticas Públicas e política social: conceituação e emergência no modo de produção capitalista</b> .....	30
1.2	<b>O processo histórico de constituição da Seguridade Social no Brasil</b> .....	39
1.3	<b>A assistência social elevada ao patamar de política pública</b> .....	48
1.4	<b>O contexto de institucionalização da política de assistência social no período neoliberal: entre as garantias legais e a consolidação prática nos diferentes governos pós-1988</b> .....	57
2	<b>A CATEGORIA “TRABALHO” E A ESFERA PÚBLICA ESTATAL: MEDIAÇÕES PARA POSSÍVEIS ANÁLISES SOBRE A INSERÇÃO PROFISSIONAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	77
2.1	<b>Trabalho: da contribuição de Marx às reflexões sobre sua particularidade na esfera dos serviços</b> .....	79
2.2	<b>O trabalho nos serviços e nas políticas públicas</b> .....	90
2.3	<b>A organização do trabalho coletivo na política de assistência social</b> .....	101
2.4	<b>A prática profissional como trabalho e inscrita em um processo de trabalho coletivo: indagações para a Psicologia</b> .....	109
3	<b>ANÁLISE DA PRODUÇÃO TEÓRICA DA PSICOLOGIA SOBRE SUA INSERÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....	120
3.1	<b>Histórico da profissão de Psicologia no Brasil: da finalidade de ajustamento à crise de identidade e suas alternativas</b> .....	123
3.2	<b>Mudanças no perfil da profissão: a inserção nas políticas públicas e a condição de assalariamento</b> .....	141
3.2.1	<u>Estudos sobre o perfil da profissão e suas mudanças</u> .....	141
3.2.2	<u>A aproximação com as políticas públicas: o debate interno à categoria</u> .....	144
3.2.3	<u>O estatuto do assalariamento: condicionantes e limites ao exercício profissional</u> .....	148
3.3	<b>A inserção do psicólogo no SUAS</b> .....	155
3.3.1	<u>Histórico da inserção do psicólogo no campo socioassistencial e no SUAS</u> .....	156
3.3.2	<u>Panorama e caracterização das publicações referentes ao tema</u> .....	158

3.3.3	<u>Sobre as respostas profissionais e a demanda de superação das práticas tradicionais</u>	161
3.3.4	<u>Sobre as características da formação graduada e as particularidades do campo teórico-metodológico da Psicologia</u> .....	167
3.3.5	<u>Sobre a falta de clareza acerca do papel da Psicologia no SUAS: ausência de prescrições para o trabalho e tendência à indiferenciação das ações profissionais</u>	171
3.3.6	<u>Sobre a tentativa de delimitação de especificidades do trabalho do psicólogo no SUAS</u> .....	175
3.3.7	<u>Sobre as condições de trabalho no SUAS: caracterização e análise</u> .....	181
4	<b>TRABALHO ESPECÍFICO OU INDIFERENCIADO? UMA ANÁLISE DAS REQUISIÇÕES PARA A PSICOLOGIA A PARTIR DAS NORMATIVAS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA</b> .....	185
4.1	<b>Gestão do trabalho e inserção em processos de trabalho coletivos</b> .....	188
4.1.1	<u>A temática do “trabalho” nos documentos institucionais</u> .....	189
4.1.2	<u>Profissionalização no SUAS e constituição de equipes de referência: a dimensão coletiva dos processos de trabalho</u> .....	199
4.2	<b>Indiferenciação <i>versus</i> interdisciplinaridade</b> .....	208
4.2.1	<u>Trabalho social/coletivo e a interdisciplinaridade</u> .....	208
4.2.2	<u>Atribuições e competências comuns: trabalho indiferenciado?</u> .....	216
4.3	<b>O papel do psicólogo</b> .....	228
4.3.1	<u>Sobre as requisições institucionais</u> .....	228
4.3.2	<u>Aproximações da categoria profissional com a política de assistência social a partir dos documentos normativos</u> .....	232
4.3.3	<u>Especificidade(s) do trabalho do psicólogo no SUAS</u> .....	238
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	251
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	259

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação aborda a relação entre a Psicologia e o campo das políticas públicas, mais especificamente a política pública de assistência social, tendo sido elaborada a partir do interesse no aprofundamento das reflexões sobre a inserção do psicólogo no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Concebido em 2005 como forma de operacionalizar as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), formulada no ano anterior, o SUAS é regulado pela Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) e foi criado para organizar, na extensão de todo o país, todos os serviços, programas, projetos e benefícios sócio-assistenciais, preconizados pela PNAS. Ele é organizado em uma rede hierarquizada, que se divide em níveis de complexidade no processo de proteção social e que deve manter articulação com iniciativas da sociedade civil (BRASIL, 2005/2009).

Esta divisão em níveis de hierarquia e complexidade organiza-se no que se chama Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), sendo que esta última se subdivide em média e alta complexidade. A PSE configura-se como um nível de complexidade voltado para o atendimento de pessoas em situação de violação de direitos, cujos vínculos familiares foram ou não rompidos (divisão entre média e alta complexidade) e compreende equipamentos públicos estatais responsáveis pela oferta deste tipo de proteção como o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop) e unidades de abrigamento<sup>1</sup>. Já a PSB é responsável pela oferta de programas e serviços que têm como objetivo a prevenção de situações de risco social por meio do desenvolvimento das potencialidades do território e do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários a partir do convívio sócio-familiar, sendo a unidade pública estatal responsável pela oferta e gestão dos serviços de PSB no território o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)<sup>2</sup> (BRASIL, 2005).

---

<sup>1</sup> O CREAS e o Centro Pop são equipamentos referentes à média complexidade, sendo o CREAS voltado para o trabalho social especializado com famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social por violação de direitos, ofertando os seguintes serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e Suas Família. Já o Centro Pop é voltado para a oferta do Serviço Especializado para População em Situação de Rua. Na proteção social de alta complexidade, as unidades de abrigamento, tais como a Casa-Lar, Casas de Passagem e Abrigos Institucionais são voltados para a oferta do Serviço de Acolhimento Institucional (BRASIL, 2013).

<sup>2</sup> O CRAS é a unidade pública estatal responsável pela oferta dos serviços de PSB tais como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (BRASIL, 2013).

Neste contexto, o profissional da Psicologia tem sido chamado a atuar de forma bastante expressiva, sobretudo após a publicação da NOB-RH/SUAS (BRASIL, 2006/2011) e da resolução nº 017/2011 (CNAS, 2011), as quais dispõem os profissionais habilitados para compor as equipes de referência dos diferentes equipamentos e serviços preconizados na política de assistência social e determinam a obrigatoriedade da presença do psicólogo em todos os níveis de complexidade do SUAS (BRASIL, 2011). Estas normativas definem assim, que o trabalho na política de assistência social deve ser realizado em equipes multiprofissionais, cuja composição varia de acordo com o nível de complexidade da Política e do porte dos municípios.

Nas últimas duas décadas, a Psicologia expandiu significativamente seu campo de atuação na área das políticas sociais no Brasil e há uma estimativa de que pelo menos 25% dos psicólogos estejam institucionalizados nos aparelhos de Estado em todo o país (MACEDO; DIMENSTEIN, 2012). Dentro do campo da assistência social, Cordeiro e Curado (2017) apontam que há cerca de 23 mil profissionais de Psicologia atuam no SUAS, o que corresponde a aproximadamente 10% da categoria em atividade. Mais precisamente, de acordo com as informações do Censo SUAS 2018 (BRASIL, 2020), hoje o SUAS é composto por 116193 profissionais de nível superior, dos quais 22693 psicólogos, atuando tanto nos equipamentos da “ponta”, responsáveis pela oferta e execução direta dos serviços, programas e projetos socioassistenciais, quanto no nível de gestão. Nesse sentido, os dados indicam que o envolvimento de psicólogos na área da assistência social tem crescido significativamente nos últimos dez anos, quando foi implementada a Política Nacional de Assistência Social (OLIVEIRA, 2014), o que tem significado uma transformação importante no perfil da profissão<sup>3</sup> (YAMAMOTO, 2003).

---

<sup>3</sup> Conforme demonstra a literatura referente ao âmbito da Psicologia – a qual será melhor abordada no terceiro capítulo desta dissertação – historicamente a Psicologia como profissão se erigiu enquanto um saber alinhado com ideais de cientificidade, objetividade e neutralidade que embasavam o fazer científico nos moldes positivistas do século XX, os quais passavam ao largo de preocupações com questões sociais e se voltavam para finalidades de diagnósticos e procedimentos de seleção e classificação (LEÃO; OLIVEIRA; CARVALHO, 2013). Estes pressupostos inspiraram hegemonicamente os conhecimentos psicológicos produzidos no país antes, durante e nos anos posteriores à regulamentação da profissão, ocorrida em 1962. Conforme discute Yamamoto (2003), após a regulamentação da profissão delineiam-se três grandes áreas consagradas de atuação: clínica, escolar e industrial/organizacional, com amplo predomínio da primeira, tendo o modelo clínico tornado-se amplamente hegemônico (YAMAMOTO, 2003). Já nas décadas de 1970/80, no bojo dos movimentos de contestação ao regime ditatorial vigente, a categoria se envolve com a construção de críticas à descontextualização dos conhecimentos utilizados e distanciamento das práticas em relação à realidade social brasileira e ao trabalho com as maiorias populares. Yamamoto (2003) destaca que, embora pudessem ser observados questionamentos quanto ao saber psicológico produzido até então, é apenas no final da década de 1980 - quando o país assistia ao fim do regime ditatorial e à uma rearticulação do movimento popular - que efetivamente começa a se desenhar uma mudança no perfil da profissão, facilitada também pela ampliação significativa de sua inserção nas políticas públicas de todo o país, sobretudo após os anos 2000 (MACEDO et al, 2011). Nesse sentido, o SUS e o SUAS são abordados por Macedo et al (2011) como os principais dispositivos de institucionalização da profissão de psicólogo aos aparelhos de Estado, tendo também um papel de destaque no processo de interiorização da profissão.

Esta mudança no perfil da profissão tem sido acompanhada pelo aumento da quantidade de publicações, concernentes ao próprio campo da Psicologia, na tentativa de construir novos referenciais teórico-metodológicos para a atuação nas políticas públicas. No âmbito específico da política de assistência social, Cordeiro (2018), por meio da realização de uma revisão bibliográfica dos artigos científicos que abordam a atuação da Psicologia na política de assistência social entre os anos de 2005 e 2015, demonstra que o aumento do número de psicólogos neste campo tem sido seguido de um incremento no número de publicações sobre o tema, as quais, segundo a autora, já superaram uma primeira fase mais descritiva, não sendo um campo de estudos mais tão incipiente. No entanto, conforme discute Cordeiro (2018), este campo não é homogêneo, mas sim permeado por controvérsias e disputas, sendo possível identificar controvérsias no que diz respeito à própria reflexão sobre as publicações acerca da temática.

De forma contraditória à conclusão apresentada pela autora supramencionada, outros autores apontam para a lacuna existente entre a progressiva inserção de psicólogos na política de assistência social e a fragilidade de produções acadêmico-científicas que reflitam sobre a atuação profissional neste contexto (OLIVEIRA, 2014; SANTOS, 2014). Em relação a este universo bibliográfico, Motta, Castro e Pizzinato (2015), ao realizarem um estudo sobre o panorama das publicações científicas brasileiras acerca do trabalho de psicólogos em CRAS, no período entre 2004 e 2014, apontam que os anos de maior publicação foram entre 2009 e 2013 e que no total foram encontrados 314 artigos, sendo 19 duplicados. Se considerarmos que o período do levantamento das publicações foi de 10 anos, é possível inferir que este representa um número não tão expressivo e que grande parte das produções se dá num período de tempo posterior à entrada de psicólogos no campo que é, ainda, recente.

Além disso, os autores discutem que há uma centralização geográfica das publicações analisadas entre as regiões Nordeste e Sudeste e, mais do que isso, uma concentração institucional do material produzido. No que se refere ao estado do Rio de Janeiro, em pesquisa realizada nas bases de dados Scielo e Periódicos Eletrônicos em Psicologia (PePSIC)<sup>4</sup>, com os descritores “Psicologia” & “Assistência Social” & “Rio de Janeiro”, não foi possível encontrar nenhuma produção no que diz respeito à inserção da Psicologia nos serviços da política de assistência social do estado ou do município<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Segundo Cordeiro (2018), as referidas bases apresentam a quase totalidade da produção psicológica indexada no país. Acesso em: 26 de agosto de 2019.

<sup>5</sup> No entanto, foi possível localizar na rede, embora não constasse da plataforma, uma dissertação de mestrado que estudou a representação social de usuários sobre o trabalho dos psicólogos em diferentes equipamentos e níveis de complexidade do SUAS e foi desenvolvida no RJ (SILVA, 2015). Esta observação coloca questões

Tendo em vista estas considerações, a realização desta pesquisa justifica-se em virtude da fragilidade em termos de produção acadêmica em relação às práticas desenvolvidas por psicólogos no âmbito da assistência social do Rio de Janeiro, sobretudo se pensarmos que, embora a PNAS seja estabelecida em âmbito nacional, ela preconiza que a gestão do sistema seja descentralizada, sendo que as ações e serviços devem ser ofertados de acordo com cada realidade territorial (BRASIL, 2004/2009).

Além disso, nos currículos de graduação e espaços de formação em Psicologia, embora desde 2004 tenham sido implantadas Diretrizes Curriculares Nacionais<sup>6</sup> para os cursos de graduação, inaugurando novas perspectivas de formação para o psicólogo brasileiro, a discussão sobre as políticas sociais nestes espaços formativos ainda aparece de forma periférica, sobretudo a política de assistência social (SILVA, 2012). Segundo Cordeiro (2018), apesar de muitos artigos mencionarem a necessidade de uma formação profissional que contemple a reflexão sobre a política de assistência social dado o consenso em torno da falta de clareza acerca do papel da Psicologia nesta política, ainda são poucos os trabalhos que têm como foco a formação.

Nesse sentido, considerando, sobretudo, que o trabalho nestes novos campos de atuação requer conhecimentos de aspectos que estão fora do que tradicionalmente a Psicologia delimitou em seus campos de saber (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010), a presente pesquisa ganha uma relevância teórica importante ao contribuir para o aprofundamento do debate sobre a inserção da Psicologia na política de assistência social nos espaços acadêmico-científicos e no campo de conhecimento da Psicologia, cuja formação ainda encontra fragilidades, sobretudo no cenário do Rio de Janeiro.

Esta questão da formação foi um dos vetores relacionados à minha trajetória acadêmica que marcou os caminhos pelos quais me encontrei com o desejo de estudo da temática desta dissertação. Particularmente, em minha graduação, tive pouco contato com as discussões relativas à inserção da Psicologia na política de assistência social e, por isso, dediquei meu Trabalho de Conclusão de Curso para a pesquisa sobre as práticas realizadas por psicólogos nos

---

importantes para o delineamento metodológico de nossas pesquisas, no que se refere ao uso de plataformas de busca para fins de levantamento bibliográfico.

<sup>6</sup> As Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para os cursos de Psicologia estabelecem que a formação profissional deve ser baseada no desenvolvimento de competências e habilidades orientadas por meio de um núcleo comum (uma base homogênea de referência para o conhecimento e atuação) e as ênfases curriculares (áreas de concentração de estudos e estágios em algum domínio da Psicologia). Segundo Silva (2012), embora o documento das DCN (Resolução 005/2011) não mencione explicitamente em seu texto a expressão “políticas sociais”, aponta alguns termos como “atenção à saúde” nas competências e habilidades e “prevenção e promoção da saúde” nas ênfases, sugerindo uma aproximação com o campo das políticas sociais. Além disso, as Diretrizes possibilitam às instituições de ensino adequar seus currículos às realidades locais.



CRAS no município do Rio de Janeiro. Das várias questões que emergiram da pesquisa, uma das que mais me marcou dizia respeito à reflexão sobre a (in)especificidade da atuação do psicólogo na proteção social básica<sup>7</sup> apontada pelos profissionais entrevistados, no que diz respeito à indagação acerca de qual seria o papel da Psicologia neste cenário de atuação uma vez que se percebia que não havia, no cotidiano de trabalho, nenhuma atividade que fosse diferenciada das de outros profissionais, reflexões que também estão presentes na literatura sobre o tema (CORDEIRO, 2018).

A expectativa de poder complexificar o debate acerca desta inquietação sobre o trabalho do profissional de Psicologia na política de assistência social me levou ao interesse em pesquisar a temática no âmbito da pós-graduação. Nesse sentido, o ingresso no curso de mestrado se deu no sentido de ampliar as possibilidades de reflexão a respeito da inserção do psicólogo no SUAS, temática que passou a me instigar não apenas a partir dos estudos anteriores sobre o assunto relacionados à minha trajetória acadêmica, mas também de minha própria trajetória profissional, uma vez que, atualmente, trabalho como psicóloga em um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). A inserção neste espaço sócio-ocupacional contribuiu para potencializar o desejo e interesse no estudo deste tema, uma vez que me levou a vivenciar, na realidade concreta de meu cotidiano profissional, dilemas e inquietações acerca de meu lugar e papel enquanto psicóloga e trabalhadora da rede socioassistencial.

Além disso, acredito que a pesquisa adquire uma relevância social importante no sentido de apresentar discussões que favoreçam movimentos em prol da defesa da política pública e da garantia de condições adequadas para o trabalho nela desenvolvido, sobretudo em um contexto de sérias ameaças à democracia e à garantia de direitos sociais como tem sido o cenário brasileiro atual. Nesta perspectiva, o interesse pelo aprofundamento da reflexão sobre a inserção da Psicologia na política de assistência social compreende também a aposta de que a pesquisa desperte reflexões que contribuam para ampliar as possibilidades de construção de uma atuação profissional em Psicologia que se alinhe aos princípios preconizados em nosso Código de Ética (CFP, 2005a), no que diz respeito à promoção da liberdade, da dignidade e da garantia dos direitos humanos, a partir de uma atuação socialmente responsável e comprometida com os valores democráticos. Acrescento, ainda, a defesa de uma atuação profissional que esteja a

---

<sup>7</sup> A constatação desta (in)especificidade da atuação do psicólogo observada na pesquisa se deu no âmbito da PSB, pois este foi o nível de complexidade estudado em meu TCC à época. No entanto, conforme será discutido ao longo da dissertação – especialmente no terceiro capítulo - a literatura também aborda a falta de clareza acerca do papel/atribuição específicos do profissional da Psicologia nesta política de forma geral (CORDEIRO, 2018; VASCONCELOS, 2011), sem especificar o âmbito da PSB.

serviço da transformação da realidade social brasileira, tendo como horizonte a construção de um projeto profissional que se vincule a um projeto societário mais justo e solidário.

Também é válido destacar que a escolha por realizar o mestrado em um programa de pós-graduação de natureza interdisciplinar esteve relacionada à compreensão de que o diálogo com outros campos de saber e contato com bibliografias de outras áreas do conhecimento contribuiria para a ampliação do olhar sobre meu objeto de estudo específico, o que mais tarde – com o decorrer da pesquisa – delineou-se na compreensão de que é preciso extrapolar as fronteiras de campos disciplinares específicos se o intuito é desvelar e compreender as determinações que incidem sobre a inserção e atuação do psicólogo na política de assistência social. Segundo Almeida e Alencar (2011), a constituição das ações profissionais envolve não só o acúmulo teórico-metodológico próprio de cada categoria, mas também sua participação em processos de trabalho coletivos, atravessados pelas determinações que estruturam o próprio trabalho na sociedade, a qual apresenta uma tendência à crescente especialização e complexificação dos processos de trabalho coletivos.

Dessa forma, com base no exposto, a presente pesquisa buscou refletir sobre a inserção da Psicologia no SUAS a partir de sua inscrição em processos coletivos de trabalho, tendo como pressuposto teórico a compreensão da prática profissional como trabalho<sup>8</sup> – a qual sublinha aspectos importantes como a dimensão do assalariamento (IAMAMOTO, 2010) e o caráter coletivo dos processos de trabalho (ALMEIDA; ALENCAR, 2011) - e a importância da análise das determinações destes processos para a compreensão da inserção profissional nas políticas públicas.

A dimensão do assalariamento é ressaltada por Heloani, Macêdo e Cassiolato (2010) quando, em estudo sobre a atuação do profissional de Psicologia no cenário brasileiro, demonstram que, estatisticamente, tem crescido o número de psicólogos que conciliam o trabalho assalariado com o autônomo (42,4%), sendo que, tomados isoladamente, o quantitativo de psicólogos que trabalham apenas como assalariados (34,5%) ultrapassa o daqueles que atuam como autônomos segundo o modelo de profissional liberal (22,8%).

Dada esta realidade, é possível apontar as políticas públicas (dentre elas a de assistência social) como um dos empregadores<sup>9</sup> de profissionais de Psicologia que o inserem em relações

---

<sup>8</sup> De acordo com Iamamoto (2010), a compreensão da prática profissional como trabalho permite sua apreensão simultaneamente enquanto trabalho concreto e abstrato, isto é, como trabalho cuja especificidade lhe confere uma dimensão qualitativa própria e útil, ao mesmo tempo em que, quantitativamente e de forma mais geral, se assemelha ao conjunto dos outros trabalhos desenvolvidos sob as mesmas e determinadas condições sociais no modo de produção capitalista. Nesta pesquisa, esta compreensão foi tomada como uma mediação teórica importante para a análise da inserção do psicólogo nos processos de trabalho desenvolvidos na política de assistência social.

<sup>9</sup> Os autores mencionam também, além do setor público, o setor privado e o Terceiro Setor.

contratuais de trabalho (MACÊDO, HELOANI, CASSIOLATO, 2010), sendo, portanto, o trabalho exercido no SUAS intrinsecamente atravessado pela condição de assalariamento. Segundo Cordeiro (2018, p.167), “o número de psicólogas/os atuando na área aumentou enormemente – a ponto de, hoje, podermos dizer que ela constitui um importante campo de empregabilidade para a profissão”, sendo que em alguns municípios e estados o número de psicólogos atuando na política de assistência social quase se equipara ou mesmo supera o quantitativo de profissionais que atua na política de saúde<sup>10</sup>.

Além disso, uma vez inserido enquanto profissional a partir de relações contratuais de trabalho nas diferentes instituições empregadoras, o psicólogo passa a integrar processos de trabalho cujo produto diz respeito não apenas à ação profissional própria de sua categoria, mas sim à combinação com as ações de outros profissionais, com quem ele integra e divide estes processos, de forma coletiva. No caso da política de assistência social, vale lembrar que a NOB-RH/SUAS (BRASIL, 2006/2011) preconiza a constituição das equipes de referência de forma interdisciplinar.

Assim, uma vez que, ao ser convocado para atuar no SUAS fazendo parte de uma equipe interdisciplinar – ou, dito de outra forma, ao ser convocado para integrar um processo de trabalho que é coletivo pois pressupõe um produto que é resultado da combinação de diferentes trabalhos – o trabalho que o psicólogo vai realizar passa a estar diretamente conectado não só com o trabalho das outras categorias profissionais, mas também com o que se espera e requisita dele (SPINK, 2003; SOBRAL; LIMA, 2013). Estas requisições são elaboradas não apenas por estes profissionais, com quem o psicólogo compartilha o cotidiano do processo de trabalho, mas também pela encomenda subjacente à sua própria contratação profissional naquela política (pois, se a NOB-RH/SUAS, por exemplo, prescreve que as equipes sejam compostas por psicólogos e assistentes sociais, é porque há uma compreensão de que estas categorias são importantes para o desenvolvimento daquele trabalho dadas as especificidades e o significado social assumidas por cada uma).

Nesse sentido, a presente pesquisa partiu da hipótese investigativa de que a análise da inserção da Psicologia na política de assistência social não pode ser desvinculada da investigação acerca das determinações que incidem sobre esta inserção, no que diz respeito aos efeitos que a divisão social do trabalho e o estatuto do assalariamento condicionam no trabalho profissional. Sobretudo se considerarmos o contexto do SUAS, no qual as práticas da Psicologia ainda não estão instituídas e os psicólogos ainda têm muitas dúvidas sobre o que fazer e qual

---

<sup>10</sup> Dados apresentados por palestrantes durante o evento “I Mostra Nacional de Práticas em Psicologia na Assistência Social: Resistência & Compromisso – etapa Sudeste”, organizado pelo Sistema Conselhos e realizado nos dias 7 e 8 de junho de 2019, no Rio de Janeiro.

seu papel (VASCONCELOS, 2011; CORDEIRO, 2018), evidencia-se a importância de uma análise que pretenda abordar estas relações e refletir sobre a possibilidade de outros níveis de investigação - para além das referentes à própria profissão - estarem em jogo na construção e exercício cotidiano do trabalho profissional.

Portanto, partiu-se do pressuposto de que a análise da inserção do psicólogo na política de assistência social impescinde de um deslocamento do olhar da própria prática ou, ainda, do próprio campo teórico-metodológico da Psicologia, para a compreensão de outras determinações que entram em jogo na composição deste trabalho, perspectiva que pode ser construída não só a partir da compreensão teórica da própria prática profissional como trabalho (como ressaltado anteriormente), mas também por meio da perspectiva analítica da inscrição em processos de trabalho coletivos.

Ancorada nesta perspectiva, a pesquisa teve como objetivo geral: *analisar a inserção do psicólogo no SUAS, entendendo-o enquanto integrante de processos de trabalho coletivo desenvolvidos neste espaço sócio-ocupacional*. Como objetivos específicos, buscou:

- a) apresentar um panorama histórico do desenvolvimento das políticas sociais brasileiras, especialmente no âmbito da política de assistência social
- b) analisar as principais tendências de organização dos processos de trabalho coletivo no âmbito do SUAS;
- c) abordar a reflexão acerca do significado sócio-histórico da Psicologia no Brasil e de sua inserção nas políticas sociais;
- d) abordar a reflexão contida na literatura e nas orientações normativas sobre a inserção e atuação da Psicologia no SUAS, compreendendo as requisições envolvidas nesta inserção profissional;
- e) Contribuir para o debate acerca do reposicionamento da profissão de psicólogo enquanto uma especialidade do trabalho coletivo

De forma a desenvolver os objetivos acima apresentados, os quais dizem respeito à compreensão das diferentes requisições ao trabalho do psicólogo no SUAS e dos condicionantes de sua inserção, a pesquisa buscou, do ponto de vista teórico, analisar não apenas as produções acadêmico-científicas elaboradas pela categoria acerca de sua atuação neste contexto, mas também investigar as demandas e requisições postas ao trabalho deste profissional a partir da lógica própria de organização do trabalho coletivo na política de assistência social.

Dessa forma, em termos metodológicos, a pesquisa foi orientada a partir de uma abordagem qualitativa (MINAYO, 1994), na qual foi realizada uma pesquisa teórico-bibliográfica e documental. Por pesquisa bibliográfica entende-se o levantamento e estudo do

material já elaborado por outros autores a respeito da temática e tópicos a serem abordados no processo de investigação, enquanto a pesquisa documental diz respeito ao mapeamento e análise de fontes consideradas como documentos, que não receberam um tratamento analítico prévio (GIL, 2008). Nesse sentido, de acordo com Gil (2008), a principal diferença entre as pesquisas bibliográfica e documental se encontra na natureza das fontes utilizadas por cada uma: enquanto a primeira é realizada através de fontes secundárias (materiais analisados e elaborados por outros autores), a segunda se dá por meio de fontes primárias (materiais que ainda não receberam nenhum tratamento científico, tais como legislações, reportagens, fotografias, relatórios, dentre outros).

Guardadas estas diferenças, é válido ressaltar para efeitos de esclarecimento que, em termos da utilização deste material (teórico-bibliográfico e documental), ambos foram utilizados de forma semelhante na pesquisa, isto é, participando tanto da composição de sua fundamentação teórica quanto da construção do próprio *corpus teórico-analítico*<sup>11</sup> sobre o qual a investigação científica incidiu no sentido de sistematizar e analisar a discussão sobre a inserção da Psicologia na política de assistência social.

Em relação à pesquisa teórico-bibliográfica, uma vez que o estudo bibliográfico contribui tanto para a elucidação das principais questões teórico-metodológicas relativas ao tema escolhido - no que se refere ao mapeamento do “estado da arte” de determinado tema de interesse - quanto para compor mais efetivamente o corpo da pesquisa – orientando a definição dos conceitos e constructos relevantes e subsidiando a interpretação dos dados (ALVES, 1992) – este caminho metodológico foi de extrema importância, não só para apontar elementos que forneceram subsídios para a compreensão da Psicologia como trabalho (perspectiva da qual a pesquisa partiu), mas também ao possibilitar a sistematização das contribuições anteriores ao estudo da temática da Psicologia na política de assistência social, dando visibilidade aos principais argumentos, avanços, contradições e lacunas presentes na literatura, sobretudo em se tratando de um campo de conhecimento que, embora crescente, ainda carece de mais investigações.

De acordo com Lima e Mioto (2007), a pesquisa bibliográfica muitas vezes é caracterizada como revisão de literatura ou revisão bibliográfica, mas não deve ser confundida com ela: enquanto a revisão bibliográfica é um pré-requisito para a realização de toda e qualquer pesquisa – uma vez que visa fundamentar teoricamente o objeto de estudo, contribuindo com elementos que subsidiam a análise futura dos dados obtidos -, a pesquisa bibliográfica vai além,

---

<sup>11</sup> De acordo com Prates e Prates (2009, p.116), um material tomado como *corpus de análise*, tal como definido pela metodologia da Análise de Conteúdo, é aquele “sobre o qual nos debruçamos para identificar categorias, relações, frequências, juízos valorativos, entre outras possibilidades de mediação para a efetivação do processo de análise propriamente dito”.

imprimindo aos dados obtidos a interpretação crítica de seu significado baseada na teoria, sendo realizada de forma não aleatória (envolvendo, portanto, um conjunto ordenado de procedimentos de análise) e com alto grau de vigilância epistemológica. Me aproprio aqui desta distinção pois acredito que ela ajuda na explicitação do lugar que a aproximação com a literatura ocupou, em termos metodológicos, nesta pesquisa: tanto como fundamento teórico do objeto de estudo – portanto, como revisão de literatura apresentada nos capítulos um, dois e parte do capítulo três (primeiras duas seções) – quanto como sistematização e análise das informações presentes na literatura e, portanto, como pesquisa bibliográfica apresentada na última seção do capítulo três, referente à análise da literatura sobre a inserção e trabalho da Psicologia no SUAS.

Desta forma, as fontes utilizadas na etapa de revisão de literatura a fim de compor o marco teórico desta pesquisa foram selecionadas a partir das sugestões de leitura obtidas durante o processo de orientação, bem como das referências bibliográficas utilizadas nas disciplinas cursadas durante o mestrado e em outras experiências formativas por mim realizadas anteriormente e concomitantemente ao desenvolvimento da pesquisa. Já a etapa da pesquisa bibliográfica foi composta por aproximações sucessivas com o material levantado, as quais, segundo Lima e Miotto (2007), envolveram o reconhecimento do escopo bibliográfico a partir da seleção nas bases de dados, a leitura exploratória e seletiva para determinação dos materiais de interesse ao objeto do meu estudo, a leitura reflexiva e crítica a partir da sistematização das informações apresentadas e a leitura interpretativa destas informações com base nos critérios e conceitos oriundos dos meus pressupostos teóricos.

A coleta de dados e seleção do material nesta etapa da pesquisa foram definidas tendo como critério o parâmetro temático, isto é, a aproximação da temática das obras escolhidas com o objeto deste estudo (LIMA; MIOTO, 2007), sendo utilizadas as bases de dados Scielo e PePSIC – as quais, segundo Cordeiro (2018), apresentam a quase totalidade da produção psicológica indexada no país -, com os descritores “Psicologia” e “Assistência Social”, “Psicologia” e “CRAS” e “Psicologia” e “CREAS”<sup>12</sup>. Na base Scielo, para os descritores “Psicologia” e “Assistência Social”, foram encontrados 179 artigos dos quais 31 abordavam direta ou indiretamente a inserção e atuação do psicólogo no SUAS, enquanto para os descritores “Psicologia” e “CRAS” foram encontrados 30 artigos dos quais 15 tratavam da inserção e atuação, ao passo que com os descritores “Psicologia” e “CREAS” foram relacionados apenas 8 artigos, sendo 5 voltados à reflexão direta ou indireta sobre a inserção e atuação no âmbito da PSE. Já na plataforma PePSIC, para os descritores “Psicologia” AND “Assistência Social” foram relacionados 32 artigos, dos quais 10 tratavam mais diretamente da

---

<sup>12</sup> Pesquisa realizada entre os meses de novembro de 2019 e maio de 2020.

atuação do psicólogo neste contexto, enquanto para os descritores “Psicologia” AND “CRAS” 9 dos 24 artigos encontrados tratavam da atuação de forma mais direta, e para os descritores “Psicologia” AND “CREAS” apenas 1 dos 5 artigos se relacionada de forma mais específica à atuação nos CREAS.

Além disso, outro procedimento que utilizei para a seleção do material bibliográfico a ser analisado, tendo sido um importante recurso metodológico nesta pesquisa, foi a reticulação de bibliografia, mencionada e utilizada também por Cordeiro (2018). Esta técnica consiste em identificar no material já lido e analisado outras referências bibliográficas (artigos, capítulos, dissertações e/ou teses) relacionadas ao meu objeto de estudo, mas que porventura não foram encontradas nas buscas realizadas na Scielo e PePSIC. Foi a partir deste mesmo recurso metodológico que também retomei algumas referências por mim utilizadas em meu trabalho de conclusão de curso da graduação em Psicologia, que possuía um recorte temático semelhante e nos quais utilizei alguns livros que abordavam a reflexão sobre a inserção da Psicologia na política de assistência social.

Dentro do escopo obtido pela consulta às bases de dados e pela técnica da bibliografia reticulada, selecionei apenas as produções que abordavam diretamente aspectos envolvidos na atuação da Psicologia no SUAS. É importante dizer também que a sistematização e análise apresentada por Cordeiro (2018) foi utilizada como um eixo condutor da apresentação das informações presentes na literatura, de forma que minha aproximação com a literatura se deu com base nas considerações apresentadas pela autora e de forma complementar à sua análise, uma vez que se tratou de estudo rico e detalhado, além de recente. Assim, orientei a escrita da síntese integradora (LIMA; MIOTO, 2007) das informações levantadas na literatura a partir de algumas categorias de análise – obtidas a partir da relação estabelecida entre as categorias teóricas que fundamentam esta pesquisa e as categorias empíricas oriundas da expressão e sistematização do material bibliográfico analisado (PRATES; PRATES, 2009) – as quais aparecem explicitadas nos capítulos destinados à apresentação e análise do material bibliográfico.

Este caminho metodológico relativo à definição de categorias de análise obtidas pelo confronto entre categorias teóricas e empíricas também foi utilizado no processo investigativo referente à pesquisa documental e na escrita de sua síntese integradora (capítulo 4). Sobre a pesquisa documental, é importante destacar que, embora muitas vezes ela seja confundida com o procedimento de revisão bibliográfica comum a qualquer procedimento investigativo (PRATES; PRATES, 2009; SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009), este tipo de pesquisa foi aqui utilizado como uma estratégia específica de coleta de dados, uma vez que, por serem “efeitos de práticas concretas, ou seja, de fazeres históricos que tiveram

tempo e lugar definidos" (LEMOS *et al*, 2015, p.465), as fontes documentais podem ser um recurso metodológico importante para a análise de saberes e práticas situados historicamente.

Nesse sentido, foram tidos como fontes documentais nesta pesquisa os registros institucionais escritos, tanto no que se refere às normativas e legislações da política de assistência social que regulamentam o SUAS e a inserção da Psicologia neste Sistema, quanto os documentos relativos ao campo específico da Psicologia (parâmetros normativos elaborados pelo Sistema Conselhos em Psicologia e registros de encontros institucionais da categoria). Em consonância ao que Cellard (2010) discute no que se refere à importância de os critérios de seleção do material documental serem definidos à luz do questionamento inicial, é importante explicitar que os documentos foram escolhidos a partir do grau de aproximação com a temática da profissionalização e da gestão do trabalho no SUAS (para os documentos relativos ao âmbito da política pública) e com a temática da relação entre a Psicologia e as políticas públicas, com ênfase na política pública de assistência social (para os documentos elaborados pela categoria profissional)<sup>13</sup>.

Desta forma, foram selecionadas aquelas normativas, relativas à política pública e à profissão de Psicologia, a partir das quais apostei ser possível encontrar pistas acerca dos argumentos envolvidos nas principais requisições para o trabalho psicólogo no SUAS e acerca das competências e atribuições envolvidas na (in)especificidade de seu papel. Nesta perspectiva, mapeei nas legislações e normativas da política aspectos referentes à “gestão do trabalho”, à “profissionalização e definição das categorias profissionais” e às “atribuições e competências”, enquanto nas normativas referentes ao campo da Psicologia destaquei as passagens relativas ao “SUAS” e ao âmbito da “política de Assistência Social”, além das “atribuições profissionais”. Todos os documentos foram obtidos a partir do acesso a sites de domínio público, vinculados ao Ministério da Cidadania<sup>14</sup>, ao Conselho Nacional de Assistência Social<sup>15</sup> e ao Conselho Federal de Psicologia<sup>16</sup>/CREPOP<sup>17</sup>.

Dentre as normativas da política, sistematizei-as a partir de alguns grupos temáticos para facilitar o processo de leitura e análise: “legislações gerais” (aquelas que regulamentam a política pública – LOAS, PNAS, NOB, imprescindíveis para a análise subsequente de aspectos específicos da política), “legislações relativas ao âmbito da profissionalização do SUAS” (NOB-RH/SUAS, resoluções específicas do CNAS sobre o tema...) e “legislações específicas”

<sup>13</sup> Um quadro esquemático dos documentos utilizados na pesquisa documental pode ser encontrado adiante.

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://mds.gov.br/central-de-conteudo/assistencia-social/publicacoes-assistencia-social>>. Acesso em: 16 de junho de 2020.

<sup>15</sup> Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas>>. Acesso em: 17 de junho de 2020.

<sup>16</sup> Disponível em: <<https://site.cfp.org.br/publicacoes/relatorios-e-cartilhas/>>. Acesso em: 24 de junho de 2020.

<sup>17</sup> Disponível em: <<https://site.cfp.org.br/publicacoes/referencias-tecnicas-crepop/>>. Acesso em: 24 de junho de 2020.



(normativas de orientações técnicas dos equipamentos e serviços, as quais mencionam competências e atribuições do trabalho a ser desenvolvido em cada um deles), além dos cadernos de deliberações e anais das Conferências Nacionais de Assistência Social (cuja análise permitiu a investigação dos discursos e argumentos envolvidos no tema da profissionalização e requisições às categorias profissionais do SUAS), conforme apresentado no quadro a seguir:

Normativas	Tipo	Nome	Ano de publicação
SUAS	Legislação geral	LOAS Anotada (lei n° 8742/1993)	[1993] 2009
		PNAS (Resolução n° 145, de 15 de outubro de 2004, do CNAS, aprovou a PNAS)	[2004] 2009
		NOB/SUAS (Resolução n° 130, de 15 de julho de 2005, do CNAS, aprovou a NOB/SUAS)	[2005] 2009
		Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais	[2009] 2014
		Resolução CNAS n° 33/2012 (aprova nova NOB/SUAS e revoga anterior)	2012
		Lei n° 12435/2011 (altera a LOAS)	2011
	Regulamentação trabalho e profissionalização	PAIF: Orientações para celebração de convênios	2004
		Resolução CNAS n°269/2006 (aprova a NOB-RH/SUAS)	2006
		Resolução CNAS n° 23/2006 (regulamenta entendimento acerca de trabalhadores do setor)	2006
		Resolução CNAS n°017/2011 (Ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Unico de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior)	2011
		NOB-RH/SUAS: Anotada e Comentada	[2006] 2011
		Política Nacional de Capacitação do SUAS	2011
		Resolução CNAS n° 004/2013 (Institui a PNEP/SUAS)	2013
		Resolução CNAS n° 006/2015 (regulamenta entendimento acerca dos trabalhadores do SUAS)	2015
		Resolução CNAS n° 006/2016 (estabelece parâmetros para a supervisão técnica, em consonância com PNEP/SUAS)	2016
		Legislação específica	Orientações técnicas CRAS
	Orientações técnicas CREAS		2011
	Orientações técnicas PAIF – vol. 1		2012
	Orientações técnicas PAIF – vol. 2		2012
	Fundamentos para fortalecer o trabalho social com famílias na PNAS		2016
	Concepção de convivência e fortalecimento de vínculos		2017
	Conferências CNAS	IV Conferência: "Assistência Social como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania - LOAS 10 anos"	2003
		V Conferência: "SUAS Plano 10"	2005
		VI Conferência: "Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Unico da Assistência Social (SUAS)"	2007
		VII Conferência: "Participação e Controle Social no Sistema Unico de Assistência Social - SUAS"	2009
		VIII Conferência: "Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores".	2011
		IX Conferência: "Gestão e Financiamento para a efetivação do SUAS"	2013
		X Conferência: "Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026"	2015
XI Conferência: "Garantia de direitos no fortalecimento do SUAS"	2017		

Já em relação ao âmbito da Psicologia, foram selecionadas as publicações do CREPOP que apresentam referências técnicas para atuação nos diferentes níveis de complexidade do SUAS, além de uma norma técnica elaboradas pelo CFP a respeito a da atuação no SUAS e os cadernos de deliberações dos Congressos Nacionais de Psicologia (instância máxima deliberativa da profissão, cujas proposições definem seu horizonte profissional e refletem a forma como a categoria se apropria de seus espaços de atuação), conforme sistematização apresentada a seguir:

Normativas	Tipo	Nome	Ano de publicação		
Psicologia	Cadernos de Deliberações dos Congressos Nacionais de Psicologia (CNP)	V CNP: Protagonismo Social da Psicologia	2004		
		VI CNP: Do discurso do compromisso social à produção de referências para a prática – construindo o projeto coletivo da profissão	2007		
		VII CNP: Psicologia e compromisso com a promoção de direitos – um projeto ético-político para a profissão	2010		
		VIII CNP: Psicologia, ética e cidadania – práticas profissionais a serviço da garantia de direitos	2013		
		IX CNP: Psicologia no cotidiano – por uma sociedade mais democrática e igualitária	2016		
			X CNP: o (im)pertinente compromisso social da Psicologia	2019	
	Publicações CREPOP		Referências Técnicas para atuação do(a) psicólogo(a) no CRAS/SUAS	[2007] 2008	
			Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos na Política de Assistência Social	2007	
			Serviço de Proteção Social a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias; referências para a atuação do psicólogo	2009	
			Referências técnicas para atuação de psicólogos no âmbito das medidas socioeducativas em unidades de internação	2010	
			Como os psicólogos e as psicólogas podem contribuir para avançar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – informações para gestoras e gestores	2011	
			Referência Técnica para Atuação de Psicólogas(os) em Programas de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto	2012	
			Referências técnicas para atuação de psicólogas (os) em Programas de Atenção à Mulher em situação de Violência	2012	
			Referências Técnicas para a Prática de Psicólogas (os) no Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS	2013	
		Notas técnicas		Nota Técnica com parâmetros para atuação das (os) profissionais de Psicologia no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	2016
				Nota Técnica 001/2016	2016

Acerca do processo de análise e sistematização do material documental, a exposição deste conteúdo foi orientada a partir da definição de algumas categorias de análise, obtidas a partir das categorias teóricas que orientam a pesquisa e das categorias empíricas provenientes da leitura e releitura sistemática do material. De acordo com Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p.12.) as categorias de análise

[...] surgem, num primeiro momento, da teoria em que se apóia a investigação. Esse conjunto preliminar de categorias pode ser modificado ao longo do estudo, num processo dinâmico de confronto constante entre empiria e teoria, o que dará gênese a novas concepções e, por consequência, novos olhares sobre o objeto e o interesse do investigador.

Nesse sentido, conforme apresentam os autores supramencionados, o processo de análise se deu a partir da busca por codificar, inicialmente, as Unidades de Análise do material, definidas a partir da seleção de fragmentos específicos e pertinentes do conteúdo. Estes segmentos foram comparados com outros elementos contidos no *corpus* documental (CELLARD, 2010) e agrupados a partir da regularidade com que apareciam nos documentos, sendo explorados não apenas a partir da frequência com que foram mencionados, mas também em seu contexto. Este processo deu origem a um primeiro agrupamento da informação em categorias empíricas iniciais. Em seguida, este conteúdo foi registrado em um quadro de classificação dos dados, dando origem a uma sistematização a partir da qual foram definidas tipologias de análise específicas.

Realizado a codificação da Unidade de Análise, o passo seguinte no processo de análise documental é caracterizar a forma de registro. Alguns pesquisadores preferem fazer anotações à margem do próprio material analisado, outros fazem esquemas, diagramas e outras formas de síntese. Tais anotações como um primeiro momento de classificação dos dados podem incluir o tipo de fonte de informação, os tópicos ou

temas tratados, o momento e o local das ocorrências e a natureza do material coletado. Após organizar os dados, num processo de numerosas leituras e releituras, o investigador pode voltar a examiná-los para tentar detectar temas e temáticas mais frequentes: “esse processo, essencialmente indutivo, vai culminar na construção de categorias ou tipologias” (LUDKE e ANDRÉ, 1986:42) (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 12)

Assim, a análise documental foi desenvolvida a partir da discussão suscitada pelos conteúdos e categorias empíricas selecionados, mediada pelo problema e as questões específicas da pesquisa e as categorias teóricas contidas no escopo bibliográfico utilizado, o que deu origem às categorias de análise explicitadas no capítulo destinado à apresentação e análise do material documental.

Por fim, ainda no que se refere ao debate metodológico, Lima e Miotto (2007) destacam também a importância da exposição do método empregado como “lente orientadora” do processo de investigação realizado, que nesta pesquisa esteve vinculado ao quadro de referência do materialismo histórico-dialético. Nele, a análise dos fenômenos sociais deve ser fundamentada na ênfase na dimensão histórica destes fenômenos, no que diz respeito à ultrapassagem de sua aparência para o desvelamento de sua essência, isto é, das determinações que subjazem à constituição destes fenômenos, sendo esta uma possibilidade colocada pelo próprio exercício de análise científica que, em um processo de abstração, elevaria o real aparente detectado no plano da observação empírica ao plano do concreto pensado (QUIROGA, 1991).

Este movimento de travessia da aparência para a essência dos fenômenos possibilitada pelo processo investigativo está ancorada na perspectiva de totalidade da realidade social, segundo a qual os fenômenos não podem ser compreendidos como se fossem isolados e abstraídos de seus determinações (políticas, econômicas, culturais, etc) (GIL, 2008), sendo uma das bases dessa concepção materialista o primado da dimensão da produção na determinação da realidade social (QUIROGA, 1991). Portanto, o método dialético aponta para a necessidade de considerar o próprio movimento histórico da realidade, permeado de contradições e conflitos, na determinação do objeto estudado, cuja análise estará orientada para a apreensão da totalidade através da investigação científica (LIMA; MIOTTO, 2007).

Por meio deste aporte teórico-metodológico, a pesquisa foi orientada a partir de alguns eixos de fundamentação entendidos como mediações importantes para a compreensão das questões concretas envolvidas com o objeto de estudo “inserção do psicólogo na política de assistência social”, a saber: a reflexão sobre políticas públicas e sobre a constituição histórica da política de assistência social no Brasil; a discussão sobre a categoria “trabalho” na perspectiva da teoria do valor-trabalho em Marx e das principais tendências do trabalho coletivo

nas políticas públicas e no campo socioassistencial; a discussão empreendida pelo campo de conhecimento da Psicologia acerca da inserção e atuação nas políticas públicas e, de forma mais específica, no SUAS; a dimensão das requisições normativas para a inserção e atuação do psicólogo na política de assistência social. Para a apresentação das análises e resultados obtidos através do estudo destes eixos, foram elaborados quatro capítulos nesta dissertação, sendo os dois primeiros utilizados como fundamentação teórica para a análise dos dados sistematizados a partir da pesquisa bibliográfica e documental, respectivamente apresentadas no terceiro e quarto capítulos.

Nesse sentido, o primeiro capítulo abordou a política de assistência social enquanto política social pública inserida nos marcos da sociedade capitalista, a partir da compreensão de que o adensamento da análise sobre a inserção do profissional de Psicologia neste contexto exige a problematização do próprio significado que estas políticas adquirem na sociedade capitalista, cuja abordagem, segundo Oliveira e Yamamoto (2014, p.22) é “imprescindível para que se possa discutir as estratégias e os limites da intervenção do psicólogo”. Assim, entendendo que a política pública é um campo contraditório e de tensionamento entre os projetos dos diferentes atores sociais, o capítulo pretendeu abordar sucintamente os limites e desafios colocados para a implantação e efetivação da política de assistência social na realidade brasileira contemporânea, abrangendo desde a contextualização mais geral do surgimento das políticas sociais e as particularidades de sua implantação no cenário brasileiro, até a trajetória específica da política de assistência social nos últimos governos e em seus principais marcos normativos.

Já o desenvolvimento do segundo capítulo foi orientado a partir da compreensão de que a análise das tendências de organização dos processos de trabalho coletivo na política de assistência social é uma mediação fundamental para a investigação da inserção e atuação profissional neste contexto. Para isso, o capítulo foi estruturado de forma a explicitar o referencial teórico utilizado, abordando as principais categorias da teoria do valor-trabalho marxiana, além de abranger a discussão sobre o funcionamento do setor de serviços atualmente e das tendências e características do trabalho na esfera pública estatal e, particularmente, na política de assistência social. Além disso, o capítulo também se propôs ao diálogo com outras áreas de conhecimento, sobretudo com o Serviço Social, como recurso teórico-metodológico para subsidiar a compreensão das práticas profissionais como trabalho e das categorias a ela atreladas – como o assalariamento, a alienação, a autonomia relativa, a inscrição em processos de trabalho coletivos – assumidas nesta pesquisa como perspectiva teórico-analítica para a análise da inserção do psicólogo na política de assistência social, mas que não é facilmente

encontrada no próprio campo de conhecimento da Psicologia e nas normativas institucionais da política pública.

No terceiro capítulo, elaborado por meio do levantamento bibliográfico próprio ao campo de conhecimento da Psicologia, são analisadas questões intrínsecas à profissão que são determinantes à atuação. Nesse sentido, é apresentado um panorama histórico acerca da inserção da Psicologia no campo das políticas públicas, de forma geral, e no âmbito da política de assistência social, de forma particular, como forma de mapear o percurso epistemológico e de atuação que a Psicologia tem realizado nas últimas décadas no tocante à sua relação com as políticas públicas e a política de assistência social e analisar as formas pelas quais o próprio campo de conhecimento tem se aproximado e refletido sobre esta inserção. Sendo assim, o desenvolvimento deste capítulo foi orientado no sentido de caracterizar e apreender as principais tendências presentes no debate realizado pela própria categoria no que se refere à sua inserção no SUAS, considerando que, embora a compreensão das determinações envolvidas nas requisições postas ao trabalho profissional do psicólogo no SUAS envolva a análise de determinações que estão para além das fronteiras da produção de conhecimento da Psicologia, o levantamento e conhecimento desta literatura e do debate interno ao campo também se apresenta como mediação importante para a análise desta inserção no sentido de compreender as condições históricas internas da categoria que possam explicar a possibilidade de sua convocação para integrar a política de assistência social.

Já o quarto capítulo contemplou os resultados colhidos a partir da pesquisa documental – referente ao âmbito da Psicologia e dos principais marcos regulatórios institucionais da política de assistência social - e sua discussão. Sua elaboração partiu do pressuposto de que a inserção da categoria dos psicólogos na política de assistência social não é passível de ser analisada apenas pela mediação do debate interno da categoria, já que outras determinações referentes à organização dos processos de trabalho no âmbito da esfera pública estatal e ao significado que as próprias políticas públicas adquirem no modo de produção capitalista – o que coloca limites para as atuações profissionais – também devem ser consideradas na análise desta inserção. Assim, a proposta deste capítulo foi a de explorar as requisições apresentadas pelos documentos institucionais como outra mediação importante para a análise da inserção do psicólogo no SUAS. Neste capítulo, evidencia-se o lugar que as dimensões da profissionalização do SUAS e da interdisciplinaridade dos processos de trabalho desenvolvidos neste espaço sócio-ocupacional ocupam, embora tenha sido possível constatar, contraditoriamente, a fragilidade de indicações precisas a respeito das competências e

atribuições das especialidades que compõem este trabalho coletivo, o que envolve também a inserção do profissional de Psicologia.

Dessa forma, por meio deste percurso, a dissertação buscou contemplar a apresentação e investigação de mediações consideradas importantes – de acordo com a perspectiva teórico-analítica que a orientou – para a investigação da inserção da Psicologia na política de assistência social, se propondo a responder aos objetivos propostos e apresentando elementos para o aprofundamento do debate desta temática.

## **1 POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICA SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL: ENTRE CONCEITOS, CONTEXTOS E REGULAMENTAÇÕES**

A escrita deste capítulo demarcou o início de uma série de reflexões que dizem respeito não apenas ao desenvolvimento teórico da pesquisa, mas que expressam também o percurso a partir do encontro com o tema sobre o qual ele pretende abordar: a política de assistência social enquanto uma política pública inserida nos marcos do modo de produção capitalista. A escolha por abrir os capítulos destinados à discussão teórica da pesquisa com a temática da política pública e, mais especificamente, da política da assistência social se dá a partir a dois aspectos que, de certa forma, se entrecruzam.

Em primeiro lugar, esta opção é relacionada ao fato de que, como psicóloga, em meus espaços formativos não tive uma discussão aprofundada sobre a área das políticas públicas e os conceitos a ela correlatos, como Estado, classes, modos de produção. Até o momento da realização do curso de mestrado, não havia realizado um estudo mais detalhado sobre o tema, seus principais conceitos ou os sentidos e mediações que adquirem em determinado contexto histórico, por exemplo. Em meu trabalho de conclusão de curso de graduação, havia lido e escrito sobre o campo da assistência social, mas considero que ainda em uma perspectiva exploratória, a partir das principais normativas e documentos que regulamentam a área, mas sem um adensamento conceitual que permitisse maiores problematizações acerca de como a política pública se insere em uma perspectiva mais ampla em termos de projetos e disputas societárias.

Nesse sentido, as análises aqui expostas, que se iniciam com uma breve conceituação acerca das políticas sociais, sua emergência e inserção na sociedade capitalista e se desdobram na análise da própria política de assistência social (seu histórico na realidade brasileira, principais marcos normativos, aspectos contraditórios e formas de implementação nos diferentes governos) refletem e expressam parte do meu movimento de me aproximar deste arcabouço teórico-conceitual.

Em segundo lugar, a escolha por iniciar o capítulo abordando alguns conceitos do campo das políticas públicas e, mais especificamente, da política de assistência social está calcada na impossibilidade de separar o contexto de atuação profissional em uma política pública de uma análise documental e teórica sobre esta própria política, seus principais marcos regulatórios, seus aspectos contraditórios e outros pontos que têm sido discutidos a partir de produções acadêmico-científicas da área. Se o intuito desta pesquisa é compreender a inserção do psicólogo na política de assistência social, entendo, assim como Oliveira e Yamamoto (2014),

que um dos fatores a se levar em conta na compreensão do significado que o trabalho do psicólogo adquire nesse contexto é também uma análise conjuntural acerca da própria política de assistência social enquanto uma política pública desenvolvida no interior do modo de produção capitalista. Segundo estes autores,

[...] além da indiscutível importância do debate acerca da formação (real ou necessária) propiciada pelos cursos de Psicologia, das vicissitudes da prática e da adequabilidade das teorias psicológicas, é indispensável a compreensão acerca do significado e dos limites da política social nos marcos do modo de produção capitalista em um país periférico (e de capitalismo retardatário), para que o ‘compromisso social’ da profissão não seja confundido com a simples ampliação do mercado de trabalho para atingir parcelas mais amplas da população (OLIVEIRA; YAMAMOTO, 2014, p.40).

Assim, a escrita do capítulo foi dedicada a explorar algumas possibilidades de reflexão despertadas por perguntas como: o que são políticas públicas e políticas sociais? Quais as diferenças entre elas? Quando e como elas surgem? Que implicações guardam e quais efeitos produzem a partir das diferentes formas como são implementadas? E em relação ao campo da assistência social, como foi e vem sendo desenvolvido no Brasil? Para isso, o capítulo inicia com a apresentação dos conceitos de política pública e de política social de forma geral, para depois entendê-los na realidade brasileira a fim de compreender, posteriormente, a inserção do campo normativo da Assistência Social e seu desdobramento na conjuntura das últimas décadas.

### **1.1 Políticas Públicas e política social: conceituação e emergência no modo de produção capitalista**

Antes de adentrar nos conceitos de “política pública” e “política social” propriamente ditos, é importante destacar que estas definições não são simples, isto é, existem diversas perspectivas teóricas que se voltam para a tentativa de conceituá-las e analisá-las (OLIVEIRA; YAMAMOTO, 2014). Behring e Boschetti (2011) discutem que as concepções de política social estão sempre relacionadas a determinadas perspectivas teórico-metodológicas que balizam visões políticas e sociais de mundo. Uma perspectiva descritiva, por exemplo, privilegia uma visão mais instrumental e técnica da política social, enquanto uma visão funcionalista confere a esta a função de garantir a coesão e harmonia sociais. Nesse sentido, é importante demarcar que a perspectiva teórico-metodológica a partir da qual estes conceitos serão abordados nas próximas linhas será a perspectiva histórico-dialética da tradição marxista, da qual as autoras supracitadas partem para tecer suas considerações sobre a política social.



De acordo com esta perspectiva, toda investigação acerca de qualquer fenômeno deve ir além de sua mera aparência, chegando até sua essência. No caso das políticas públicas, isto quer dizer que sua análise deve ir além de sua expressão fenomênica enquanto um fato social isolado, alcançando a compreensão de que elas são “expressão contraditória da realidade, que é a unidade dialética do fenômeno e da essência” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.39). Chegar à essência, portanto, é entender que todo fenômeno social, dentre os quais se encontram as políticas públicas, tem múltiplas causalidade e funcionalidade no âmbito da totalidade concreta.

Portanto, a partir desta perspectiva pode-se dizer que as políticas públicas compreendem um conjunto de ações, organizadas pelo Estado, com objetivo de garantir os direitos sociais conquistados em cada sociedade em diferentes tempos históricos. Nesse sentido, é impossível pensar as políticas públicas sem refletir sobre a dimensão do público e o papel do Estado na incorporação e garantia dos direitos sociais conquistados pelos diferentes sujeitos políticos nos distintos contextos histórico-sociais. Podem ser consideradas políticas públicas, então, aquelas que asseguram os direitos de cidadania, dentre as quais se encontram as políticas sociais. Estas podem ser entendidas como uma forma de caracterizar um certo tipo de política pública: aquelas cujo planejamento e execução de objetivos são destinados à satisfação das necessidades sociais (PEREIRA, 2008), tais como as políticas de saúde, assistência social, habitação, mobilidade urbana, trabalho e renda dentre outras.

Sendo respostas formuladas pelo Estado em diferentes contextos históricos a partir das condições de organização e reivindicação dos distintos sujeitos políticos existentes em determinado momento histórico-social, pode-se entender que a formulação de uma política social depende da correlação de forças que se estabelece entre as classes sociais, os sujeitos políticos que as encarnam e o Estado. Segundo Behring e Boschetti (2011), entender o papel do Estado na implementação das políticas sociais, além do papel exercido pelas classes sociais e a própria natureza do capitalismo são elementos essenciais para explicar o surgimento e o desenvolvimento das políticas sociais.

Desta forma, as políticas sociais podem ser entendidas como processo e resultado de complexas e contraditórias relações entre Estado e sociedade civil, no contexto dos conflitos e lutas de classe, sendo importante problematizar o campo da política social em suas múltiplas articulações entre público/privado e Estado e sociedade civil. “Se é verdade que a política social se refere ao Estado, do qual pode e deve ser reivindicada como direito, também é verdade que ela envolve instituições públicas e privadas, inscritas nas relações entre as classes e seus segmentos” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.18).

Aqui, acredito ser necessário apontar duas observações. A primeira diz respeito à figura do Estado: se existe uma indiscutível relação entre conceito e entendimento das políticas públicas e papel do Estado (quem garante sua implementação com vistas à materialização e viabilização dos direitos sociais), é imprescindível pontuar que este Estado não é uma entidade abstrata, neutra e externa à sociedade, mas sim imanente às relações entre as classes que nela existem (LÊNIN, 1918). Dessa forma, o próprio Estado pode ser entendido como uma esfera contraditória, isto é, representante de interesses contraditórios, dependendo de cada contexto histórico-social.

Esta observação leva ao segundo ponto que se faz importante sublinhar: o de que a definição e forma que as políticas públicas e, dentre elas, as políticas sociais irão ganhar vai depender de cada contexto, de cada momento histórico, cuja análise deve ser realizada de forma a considerar o caráter de totalidade e contraditoriedade das determinações que incidem na formulação e implementação destas políticas.

A forma e o conteúdo das políticas econômicas e sociais, por conseguinte, dependerão das lutas sociais concretas - dos processos de organização e de luta dos trabalhadores - que produzirão a morfologia do Estado interventor e de sua política social, num determinado contexto histórico (FILHO et al; 2012, p.14).

Esta compreensão é importante para que se evitem interpretações unilaterais das políticas sociais públicas (BOSCHETTI, 2009), que entendem sua emergência ora como iniciativas exclusivas do Estado para responder a demandas sociais ora como sendo exclusivamente fruto da luta da classe trabalhadora, ou ainda como se a existência destas políticas se devesse apenas ao caráter funcional que possuem no capitalismo, tanto do ponto de vista econômico (pois ajudam a reduzir os custos com a reprodução da força de trabalho, elevar a produtividade e manter os níveis de demanda e consumo), quanto político (funcionando como mecanismos de legitimação da ordem capitalista ao assegurarem atendimento às necessidades sociais). Desta forma, segundo Boschetti (2009, p.6),

O problema, nesses enfoques, não é apresentar equívoco analítico, pois as políticas sociais assumem de fato essas funções. Mas são insuficientes e unilaterais porque não exploram devidamente as contradições inerentes aos processos sociais e, em consequência, não reconhecem que as políticas sociais podem ser funcionais também ao trabalho, quando conseguem garantir ganhos para os trabalhadores e impor limites aos ganhos do capital.

Assim, se o entendimento e análise das políticas sociais (que não seja unilateral) depende do contexto histórico-social em que são implementadas (e de uma análise deste contexto), como podem ser pensadas no cenário específico da sociedade capitalista? Behring e Boschetti (2011) chamam atenção para a mútua imbricação existente entre a política social e o

capitalismo, uma vez que sua emergência se encontra diretamente vinculada às exigências específicas colocadas pela ordem social burguesa. Segundo as autoras, “a condição histórica e social da política social deve ser extraída do movimento da sociedade burguesa” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Partindo desta prerrogativa, Oliveira e Yamamoto (2010) afirmam que para entender a política social no capitalismo é necessário entender a “questão social”<sup>18</sup> e como ela vem sendo tratada pelo Estado capitalista.

Encontramos em Netto (1992) uma reflexão mais aprofundada sobre esta discussão. Conforme demonstra o autor, a ordem monopólica é marcada por algumas características, tais como a tendência à centralização e à supercapitalização (que coloca dificuldades para a valorização do capital acumulado), que demandam mecanismos de intervenção extra-econômicos por parte do Estado, redimensionando o seu papel. Nesse sentido, o Estado passa de mero garantidor da propriedade privada dos meios de produção para atuar de forma mais contínua em suas funções econômicas (mesclando suas funções políticas e econômicas), como forma de assegurar as condições necessárias à acumulação e valorização do capital monopolista. Esta intervenção se dá tanto de forma direta (por meio da concessão de subsídios e investimento em setores não rentáveis - como energia -, realizados com fundo público) quanto indiretamente (através do investimento em pesquisa e na força de trabalho).

Assim, uma das formas pelas quais o Estado passa a garantir os superlucros dos monopólios, funcionando como um “comitê executivo da burguesia monopolista”<sup>19</sup> (NETTO, 1992, p.22), é através da criação de políticas públicas sociais. Estas passam a ser funcionais à valorização do capital à medida que atuam não apenas sobre a preservação e controle da força de trabalho, mas também contrariam a tendência ao subconsumo (oriunda da crescente

---

<sup>18</sup> A “questão social” engloba não só o fenômeno do pauperismo (aumento da pobreza gestado pelas mesmas causas que impulsionam o aumento da riqueza), mas também da luta e mobilização da classe trabalhadora mediante a consciência deste processo. Ela emerge, portanto, quando os trabalhadores organizados passam a denunciar sua condição de exploração, trazendo a contradição capital x trabalho para a arena política. Nas palavras de Yamamoto (2001, p.16/17), “a questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana - o trabalho -, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos”.

<sup>19</sup> É importante pontuar que a concepção de Estado como “comitê executivo da burguesia”, presente nas formulações de Marx e Engels sobre o Estado como um “Estado de classe” (como instrumento de opressão de uma classe sobre a outra), vai sofrer modulações na obra de alguns teóricos de base marxista, como Gramsci. Este autor, a partir da análise de que a luta de classes envolveria também uma dimensão ideológica e cultural, propõe uma concepção ampliada de Estado, a qual abarcaria, para além das instituições estatais propriamente ditas, também os “aparelhos privados de hegemonia”, isto é, formas organizativas da sociedade civil que, junto com as instituições estatais, ajudam a construir consenso e hegemonia em torno da manutenção da ordem social e da visão de mundo das classes dominantes. De acordo com Coutinho (1992, p.74, grifos do autor): (...) o conceito de ‘sociedade civil’ é o meio privilegiado através do qual Gramsci enriquece, com novas determinações, a teoria marxista *do Estado*”. Notamos, então, que o debate acerca do conceito de Estado implica em um adensamento teórico que extrapola os objetivos desta pesquisa, o que não invalida a necessidade da pontuação desta observação.

diminuição do emprego de capital variável no processo de produção) e redistribuem para a sociedade os custos com a reprodução social dos trabalhadores (já que passam a ser os próprios trabalhadores que financiam estas políticas).

Além disso, ao se responsabilizar pelo enfrentamento das sequelas da “questão social” por meio da operacionalização de políticas sociais, incorporando direitos e garantias sociais, o Estado monopólico passa a se legitimar politicamente como um “Estado social”. Com isso, ele garante o consenso necessário às demandas da ordem monopólica, contribuindo para apaziguar as contradições e tensionamentos sócio-políticos oriundos da organização e mobilização do proletariado, que começam a surgir com mais força neste momento histórico do fim do século XIX (por exemplo, a criação da Internacional Socialista data deste período). Nesse momento, então, as respostas que o Estado oferece à “questão social” passam de casos de polícia (viés repressivo) para casos de políticas (na busca de um consenso legitimador).

É necessário sublinhar a importância que esta capacidade de mobilização e luta da classe trabalhadora tem para a criação das políticas sociais pelo Estado burguês, mas sem perder de vista sua funcionalidade para a valorização do capital. Por isso, é possível afirmar que

respostas positivas a demandas das classes subalternas podem ser oferecidas na medida exata em que elas mesmas podem ser refuncionalizadas para o interesse direto e/ou indireto da maximização dos lucros” (NETTO, 1992, p.25).

Nessas condições, podemos entender de que forma as sequelas da “questão social” passam a ser objeto de intervenção contínua e sistemática por parte do Estado, que assume a responsabilidade pelo seu enfrentamento mediante a criação das políticas sociais (colocando a “questão social”, portanto, no âmbito público).

No entanto, como este Estado é um Estado de classe (embora aparentemente precise se mostrar como um representante de todos como forma de garantir o consenso), ele se vale de alguns recursos para não reconhecer que a “questão social” é inerente ao modo de produção capitalista e que seu enfrentamento, portanto, só ocorrerá quando da superação da ordem capitalista. Alguns desses recursos são apontados por Netto (1992) como os componentes teórico-culturais que respaldam a intervenção estatal sobre a “questão social” na era dos monopólios, como a psicologização e a naturalização das relações sociais, as quais, por meio de desistoricização da “questão social”, operam a transformação desta em problemas sociais, vistos de forma atomizada e sob uma perspectiva moral e individualizante. Desta forma, a intervenção estatal sobre a “questão social”, mediante a operacionalização das políticas sociais, se dá de forma fragmentada e parcializada, atomizando as demandas e reivindicações da classe

trabalhadora, como forma de não colocar em xeque a própria relação capital/trabalho inerente à ordem burguesa.

Nesse sentido, entender a emergência das políticas sociais conectada às transformações do capitalismo em sua fase monopólica significa compreender, sobretudo, o caráter contraditório que elas guardam nesse processo. Segundo Silva (2018, p.233)

A política social, analisada sob a perspectiva de totalidade comporta um feixe de contradições, uma vez que atende interesses divergentes de classes antagônicas. Se por um lado resulta das lutas e reivindicações da classe trabalhadora e atende necessidades elementares para sua sobrevivência material, por outro, é extremamente funcional ao capital, na medida em que assume importante parcela dos custos de reprodução da força de trabalho, além de se constituir em importante mecanismo de controle e disciplinamento dos trabalhadores. E ainda, 'são instrumentos para contrarrestar a tendência ao subconsumo' (NETTO, 2011, p. 31), no terreno das ações anticíclicas de crises do capital (SILVA, 2018, p.233).

Para Behring e Boschetti (2011), um dos elementos essenciais para a análise do surgimento e desenvolvimento das políticas sociais, junto com o papel do Estado e das classes sociais, é a natureza do capitalismo, seu grau de desenvolvimento e as estratégias de acumulação prevalentes em cada período. Notamos, então, que embora a emergência das políticas sociais enquanto fenômeno social esteja vinculada à ordem burguesa imposta pela generalização do modo de produção capitalista na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, conforme explicado anteriormente, os contornos e funções que elas vão assumindo variam de acordo com as mudanças e fases que o capitalismo assume nos diferentes contextos históricos.

Seguindo a divisão proposta por Mandel (*apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2011) entre as fases do capitalismo concorrencial (século XIX), a do imperialismo clássico (fim do XIX até II Guerra Mundial) e a do capitalismo tardio (pós-II Guerra até os dias de hoje), é possível perceber diferenças nas formas de implementação e mesmo existência das políticas sociais em cada uma delas. Na fase do capitalismo concorrencial, marcado pela hegemonia do pensamento liberal (que, calcado na exaltação do individualismo, da liberdade e da competitividade, entende não só que não deve haver qualquer regulamentação estatal sobre as relações de trabalho e o atendimento de necessidades sociais, mas também que a política social é estimuladora do ócio e deve ser paliativa), há uma reduzida intervenção estatal sob a forma de políticas sociais, sendo possível identificar apenas protoformas do que seria a política social posterior a partir da existência de uma esparsa legislação fabril (precursora do papel que caberá ao Estado na relação com as classes e os direitos sociais no século XX).

Já nas fases posteriores (imperialismo/capitalismo monopolista e capitalismo tardio) as políticas sociais encontram suas condições de emergência enquanto políticas estatais, embora

no primeiro período tenham sido implementadas lentamente, tendo sua generalização ocorrido apenas após a II Guerra Mundial. Conforme descrito anteriormente, nos fins do século XIX e início do século XX, o Estado liberal incorpora algumas demandas da classe trabalhadora a partir da criação de leis (como a viabilização de direitos políticos), assumindo e realizando ações sociais de forma mais ampla e programada (lembrar que nesta época a Europa assiste a um crescimento do movimento operário e em 1917 ocorre a Revolução Russa), mas o faz ainda tímida e lentamente. Assiste-se, nesse período, a certo enfraquecimento dos argumentos liberais, não só em virtude do crescimento do movimento operário, mas também pela tendência à centralização e monopolização do capital e pela crise de 1929-32, que criam condições de possibilidade para redimensionamento do papel do Estado e sua intervenção na “questão social” mediante a criação de políticas sociais (tal qual demonstrado anteriormente).

É importante dizer que, embora este movimento seja característico deste período, ocorreu de forma variada entre os países (sobretudo os europeus), em decorrência das particularidades de cada um. Segundo Behring e Boschetti (2011, p.64),

O surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas e das correlações e composições de força no âmbito do Estado.

Este caráter diferenciado da forma como a política social será implementada em cada país também vai dizer respeito às formas de constituição de Welfare State/Estado de Bem-Estar Social no período subsequente (do capitalismo maduro), de forma que a expansão e generalização das políticas sociais no pós-II Guerra Mundial não seguiu o mesmo padrão de desenvolvimento em todos os países capitalistas. Embora haja polêmicas e imprecisão quanto à utilização do termo “Welfare State”<sup>20</sup>, alguns pilares básicos (educação, seguros e saúde) e princípios comuns marcam a caracterização deste tipo de Estado, tais como: a responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, a universalidade dos serviços sociais e a implantação de uma rede de serviços de assistência social (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Assim, com a crise do capital dos anos 30 e a falência do modelo de Estado liberal, o início da fase do capitalismo maduro é marcado por uma série de mudanças que dizem respeito tanto ao redimensionamento do papel do Estado em sua relação com a economia

---

<sup>20</sup> Monnerat e Senna (2007) argumentam que embora o termo “Welfare State” seja usado indistintamente para significar um conjunto de políticas públicas de corte social nos Estados Unidos da América e na Europa, há uma confusão e falta de clareza conceitual a seu respeito, uma vez que dizem respeito a contextos históricos e especificidades distintos. Esta diferenciação pode ser percebida no uso de nomes diferentes entre os países para designar seus sistemas de proteção social (“Welfare State” na Inglaterra, “Estado-Providência” na França e “Estado Social” na Alemanha).

(keynesianismo<sup>21</sup>) quanto à alteração no processo de produção (fordismo<sup>22</sup>). Estes dois pilares criam as condições econômicas para uma onda longa expansiva do capital (desde o fim da II Guerra Mundial até fins dos anos 1960) e para a implementação de políticas sociais que, aliadas à ampliação da capacidade de consumo da classe trabalhadora, viabilizam direitos sociais e contribuem para a melhoria das suas condições de vida, dando origem ao que Behring e Boschetti (2011) chamam de “anos de ouro” da política social, marcados pelo crescimento do orçamento social e pelo aumento dos programas sociais. Por isso, a forma de Estado típica do período ficou conhecida como “Welfare State” ou Estado de Bem-Estar Social.

Durante os 30 anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, esses países investiram na expansão de políticas sociais e na universalização de direitos sociais ligados ao trabalho, como salário-mínimo, condições de trabalho, seguro-desemprego, aposentadorias, pensões, e em direitos sociais implementados pelas políticas de saúde, educação, assistência social, habitação, conformando o Estado social do pós-guerra (BEHRING, BOSCHETTI, 2011, p.132/133).

No entanto, devemos pontuar que apesar da fase do capitalismo tardio se estender até os dias de hoje, há no final dos anos 1960 e início dos anos 1970 uma mudança no padrão de desenvolvimento das políticas sociais no sistema capitalista, operada pela adesão dos Estados capitalistas ao ideário neoliberal - o qual perdura até hoje. Embora os efeitos da adesão ao ideário neoliberal nas políticas sociais estejam melhor discutidos em seções subsequentes deste capítulo, vale pontuar aqui algumas características deste contexto histórico.

Marcado por um longo período de estagnação produzida pela crise da onda expansiva do capital (com crescente queda das taxas de lucro), a partir dos anos 1970 começa a haver uma reação burguesa (que se intensifica entre os anos 1980/90) que pressiona por “ajustes estruturais” e pela reconfiguração no papel do Estado, a partir do entendimento de que o Estado keynesiano já não mais consegue administrar as crises do capital. Dentre as respostas adotadas pelo capital frente à queda de suas taxas de lucro encontram-se a reestruturação produtiva (com uma revolução tecnológica e organizacional da produção - toyotismo - que provoca aumento

---

<sup>21</sup> Na tentativa de restabelecer o equilíbrio econômico e construir saídas democráticas para a crise, os países capitalistas irão redimensionar a atribuição do Estado, propondo que este assumira um papel de destaque na regulamentação da produção e na regulação das relações econômicas e sociais através de ações como: a planificação indicativa da economia, a intervenção na relação capital/trabalho mediante uma política salarial e de controle de preços, a distribuição de subsídios, criação de política fiscal e oferta de créditos e implementação de políticas sociais, como forma de garantir o pleno emprego e uma maior igualdade social (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Esta forma de intervenção do Estado na economia ficou conhecida como keynesianismo.

<sup>22</sup> O fordismo consiste em uma alteração nas formas de produção, caracterizada pela introdução da linha de montagem e de adventos tecnológicos como o uso do aço e da eletricidade, os quais possibilitaram uma produção em massa para um consumo de massa. Behring e Boschetti (2011) apontam que mais do que uma mudança técnica, o fordismo significou uma forma de regulação das relações sociais, à medida que gerou novos padrões de consumo e possibilitou controle sobre o modo de vida e consumo dos trabalhadores.

expressivo do desemprego e desregulamentação das relações de trabalho), a mundialização da economia, a financeirização e mudanças na relação entre o Estado e a sociedade civil, sob a forma de ajustes neoliberais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Dessa forma, o neoliberalismo<sup>23</sup> preconiza uma menor regulação do Estado nas relações de produção, realização de reformas fiscais (que potencializam transferências de recursos públicos para o setor financeiro) e uma contenção dos gastos sociais, configurando um Estado que é, portanto, “mínimo para o social e máximo para o capital” (FILHO et al, 2012). Embora a implementação da agenda neoliberal seja adaptada às conjunturas nacionais específicas, ela comporta alguns mecanismos básicos, tais como

contração da emissão monetária, elevação das taxas de juros, diminuição da taxaço sobre os altos rendimentos, abolição de controles sobre os fluxos financeiros, criação de níveis massivos de desemprego, controle e repressão do movimento sindical, corte dos gastos sociais pela desmontagem dos serviços públicos e amplo programa de privatizações, tendo como premissas fundamentais o estabelecimento do mercado como instância mediadora e um ‘Estado Mínimo’ (OLIVEIRA; YAMAMOTO, 2014, p.34/35).

Podem ser apontados como efeitos da adesão ao ideário neoliberal nas políticas sociais os processos de precarização (cujas características são a descentralização e focalização) e de privatização (a partir da mercantilização e re-filantropização) dos serviços<sup>24</sup>, a partir dos quais o Estado divide a responsabilidade pela resposta às sequelas da “questão social” com o mercado (privatização) e a sociedade civil (filantropização), operacionalizando políticas com caráter seletivo, fragmentário e focal (OLIVEIRA, YAMAMOTO, 2014).

Esta postura tende, portanto, a desestruturar os direitos sociais viabilizados pelas políticas sociais, dando origem a um período de contra-reformismo, cujos efeitos - diminuição da taxa de crescimento econômico e investimento produtivo, investimento no setor financeiro e de serviços, diminuição de investimentos públicos em infraestrutura e em gastos com sistema de proteção social, aumento do desemprego, - além de não resolverem a crise do capitalismo

---

<sup>23</sup> Segundo Anderson (1995), o neoliberalismo surge em alguns países europeus e da América do Norte, no período imediato à Segunda Guerra Mundial, como uma reação teórica e política ao intervencionismo do Estado keynesiano de bem-estar social, mas só assiste à sua generalização a partir da década de 1970, quando o mundo capitalista atravessa uma crise e o modelo econômico intervencionista do pós-guerra é colocado em xeque. A doutrina/ideologia neoliberal questiona tanto o intervencionismo estatal e o investimento nos gastos sociais quanto o poder dos sindicatos, propondo algumas metas/princípios que caminham na direção contrária, tais como o alcance da estabilidade monetária, a disciplina orçamentária (com a redução de gastos sociais), a restauração da taxa de desemprego (vista como “natural” e “necessária”), a realização de reformas fiscais (redução de impostos sobre os altos rendimentos e rendas) e um amplo programa de privatizações. Nas palavras de Anderson (1995, p.3), “o que fizeram, na prática, os governos neoliberais deste período [anos 80]? (...) contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controle sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais”.

<sup>24</sup> Estes processos serão melhor explicados e detalhados em seções posteriores deste capítulo.



(pois não gera o crescimento econômico esperado), ainda agravam as condições de vida dos trabalhadores, concentrando ainda mais a riqueza socialmente produzida e provocando uma agudização das desigualdades sociais.

O século XXI se inicia com transformações profundas nas políticas sociais nos países capitalistas centrais. Se não se pode falar em dismantelamento, é inegável que as reestruturações em curso seguem na direção de sua restrição, seletividade e focalização; em outras palavras, rompem com os compromissos e consensos do pós-guerra, que permitiram a expansão do Welfare State (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.134).

Por fim, acredito ser essencial finalizar esta seção destinada a pensar o conceito, emergência e desenvolvimento da política social com uma reflexão sobre as possibilidades e limites que encontra em uma sociedade onde impera o modo de produção capitalista. Se é fato reconhecido que no período keynesiano-fordista as políticas sociais permitiram a expansão dos direitos civis, políticos, sociais e culturais, reduzindo a pobreza e as desigualdades econômico-sociais, é também reconhecidamente notável que estas, embora reduzidas, não foram extintas (nem nunca o serão neste modo de produção). Isto porque, mesmo as políticas com caráter redistributivo e universais, que visem estabelecer igualdades de condições para todos, apenas melhoram, mas não são capazes de acabar com as desigualdades sociais porque não agem na estrutura de produção e reprodução do capital. Como afirmam Behring e Boschetti (2011, p.195),

É preciso entender que os direitos no capitalismo são capazes de reduzir desigualdades, mas não são e não foram até aqui capazes de acabar com a estrutura de classes e, portanto, com o motor de produção e reprodução das desigualdades, já que a existência e persistência da pobreza e das desigualdades sociais são determinadas pela estrutura capitalista de apropriação privada dos meios de produção e da riqueza socialmente produzida e não apenas pela não distribuição equânime de seus produtos.

Entender que as desigualdades são intrínsecas a esta ordem social e reconhecer estes limites impostos pelo próprio modo de produção capitalista não deve invalidar o reconhecimento das políticas sociais como conquistas, tampouco a luta por sua defesa e implementação na direção da afirmação de direitos, mas não se deve perder esta dimensão crítica de vista para que não sejam despotencializados os esforços necessários para a luta que vise à superação desta ordem.

## 1.2 O processo histórico de constituição da Seguridade Social no Brasil

A seção anterior tratou de mostrar o contexto geral de surgimento e desenvolvimento das políticas sociais nos países capitalistas centrais. Antes de proceder à abordagem da política de assistência social propriamente dita, que aqui nos interessa por ser o contexto de atuação do

psicólogo, acredito ser importante entender, ainda que brevemente, a forma como as políticas sociais, em especial as de Seguridade Social (dentre as quais se encontra de assistência social), surgiram e se desenvolveram no Brasil, um país cuja formação econômico-social difere da dos países centrais<sup>25</sup>.

Behring e Boschetti (2011) apontam que o desenvolvimento da política social no Brasil acompanha as dissonâncias de uma formação social marcada pela coexistência e contradição entre o discurso do liberalismo (nos moldes europeus) e as heranças de uma tradição escravista e clientelista, calcada pela informalidade e onde as classes dominantes nunca tiveram compromissos redistributivos. Devido a estas características, ao contrário do caráter universalista com que as políticas sociais foram implementadas em alguns países europeus, as autoras supracitadas discutem que, no Brasil, as políticas sociais adquirem caráter instável, frágil e restrito.

Além disso, dadas as especificidades da formação histórico-social brasileira relacionadas à posição dependente com que o capitalismo se desenvolve em nosso país (FERNANDES, 2009), o surgimento das políticas sociais não acompanha o mesmo tempo histórico dos países centrais. Enquanto no século XIX e início do XX a Europa assistia ao crescimento do movimento operário e às transformações concernentes ao redimensionamento do papel do Estado no auge do capitalismo monopolista, conforme abordado em seção anterior, nesta época no Brasil, sendo um país cuja economia é predominantemente agroexportadora e com pouca base industrial, não se constitui uma classe operária que dê ensejo a um movimento mais expressivo de lutas e formas de mobilização capaz de tensionar a luta de classes que direcione o Estado no sentido da implementação de políticas sociais.

Poucas, esparsas e frágeis foram as primeiras legislações sociais neste período (até 1887 não se verifica a existência de nenhuma legislação social), dentre as quais se destacam a lei do reconhecimento de organização sindical (1907), a lei de regulamentação de acidentes de

---

<sup>25</sup> Autores como Florestan Fernandes e Antonio Carlos Mazzeo discutem que o Brasil apresenta uma via não-clássica do processo de transição para o capitalismo, marcada por “revoluções dentro da ordem”, uma vez que “a inovação incrusta-se em uma realidade sócio-econômica que não se transformou ou só se transformou superficialmente” (FERNANDES, 2009, p.42) - diferente das típicas revoluções burguesas pelas quais passaram os países centrais - sendo uma marca da formação social brasileira as categorias de dependência e heteronomia (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Nas palavras de Fernandes (2009, p.51), “Essa complexa totalidade indica que a formação incipiente e o deslanche do capitalismo, como realidade histórica, pouco tem a ver com o chamado ‘modelo clássico’ de desenvolvimento capitalista. Estruturas econômicas pré-capitalistas (mais que a acumulação pré-capitalista anterior, no caso drenada para fora), coloniais ou neocoloniais, serviram de patamar para a criação e a alimentação inicial do ‘setor moderno’ da economia (na esfera do comércio externo ou interno ou na da produção). Por isso, é possível afirmar que, “na formação social brasileira, o capitalismo se desenvolveu sem realizar as transformações estruturais que, em outras formações, eram sua pré-condição de existência” (OLIVEIRA; YAMAMOTO, 2014, p.30).

trabalho (1919), a Lei Eloy Chaves (1923) - que institui as Caixas de Aposentadorias e Pensão (CAPs), consideradas formas originárias da previdência social no Brasil - e a criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAP) dos funcionários públicos (1926). Por isso, Behring e Boschetti (2011) afirmam que o “liberalismo à brasileira” dos fins do XIX até a década de 1930 não comportava a dimensão dos direitos sociais, situação que sofrerá mudança substancial apenas a partir da década de 1930. Sob o comando de Getúlio Vargas, o Estado brasileiro passa a regulamentar de forma mais expressiva as relações de trabalho e cria um sistema de proteção social sob uma lógica de financiamento tripartite e paritária entre Estado, empregador e empregado (MONNERAT; SENNA, 2007).

Aqui, permito-me fazer uma breve digressão para discutir alguns conceitos importantes para entender o desenvolvimento das políticas sociais brasileiras, como o de “seguridade social”. Quando falamos em “seguridade social” atualmente, o nome rapidamente nos remete às políticas de saúde, assistência social e previdência que, após a Constituição Federal de 1988, foram regulamentadas como compondo o tripé da Seguridade Social<sup>26</sup>. No entanto, se a promulgação da Constituição inaugura entre nós a noção de seguridade social, é preciso lembrar que ela já existia há algum tempo nos países centrais, sendo um dos pilares básicos do Welfare State anglo-saxão e tendo como característica fundamental a introdução do princípio de universalidade na implementação das políticas sociais. De acordo com Monnerat e Senna (2007, p.106),

a instituição do Welfare State rompe, assim, com a tradição, até então existente em diversos países, de organizar a prestação dos serviços sociais, predominantemente, segundo o modelo de seguro social.

O modelo de seguro social - cuja origem vincula-se ao contexto histórico da Alemanha do século XIX - é baseado na premissa da contributividade e do corporativismo, sendo, portanto, um modelo restritivo que oferece cobertura apenas para aqueles de determinada categoria (corporativa) e/ou que contribuíram financeiramente para ter acesso a tal proteção. Desta forma, enquanto a noção de seguridade social está baseada no princípio de universalidade da cobertura, o modelo de seguro social respalda-se na seletividade do acesso. É interessante apresentar a existência destes dois modelos de proteção social, ainda que de forma breve, para notar de que forma eles comparecem no padrão de implementação das políticas de proteção social no contexto histórico brasileiro.

Como vimos, a Era Vargas, principalmente o período que compreende o intervalo entre 1930 e 1943 (BEHRING; BOSCHETTI, 2011), demarca os anos de introdução da política

---

<sup>26</sup> Esta discussão será melhor abordada nas próximas seções deste capítulo.

social no Brasil. A partir dos exemplos das primeiras legislações sociais acima apresentados, podemos perceber que estas diziam respeito a regulamentações de caráter trabalhista. Esta característica será também a tônica que marcará o surgimento das políticas sociais na Era Vargas, cuja implementação é feita sob forte caráter corporativo, fragmentado e particularizante, a partir da implementação de um modelo assistencial (com caráter caritativo, emergencial, descontínuo e estigmatizante, voltado para aqueles fora do mercado de trabalho que comprovassem situação de pobreza, sem se configurar como direito social) e um modelo de seguro social, gerido pelo Estado (com as CAPs e os IAPs<sup>27</sup>). Por isso, segundo Oliveira e Yamamoto (2014), é possível dizer que o surgimento das políticas sociais no Brasil esteve calcado em uma cisão do atendimento às expressões da “questão social” entre o Estado (cujas políticas eram voltadas para os trabalhadores, numa lógica de acesso da “cidadania regulada”<sup>28</sup>) e a filantropia (que dirigia ações voltadas para os pobres, em uma perspectiva de “cidadania invertida”<sup>29</sup>).

Dentro desta lógica, algumas medidas de destaque no período são: regulação dos acidentes de trabalho, instituição dos sistemas de aposentadorias e pensões (CAPs e IAPs) e de auxílios maternidade, doença, família e seguro-desemprego, criação do Ministério do Trabalho e da Carteira de Trabalho, criação do Ministério da Educação e Saúde Pública e da Legião Brasileira de Assistência (LBA)<sup>30</sup> em 1942 e, por fim, a promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em 1943 (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Notamos, assim, que a construção de nosso sistema de proteção social, datado do Governo Vargas, é vinculada

---

<sup>27</sup> As Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) foram instituídas em 1923 pela Lei Eloy Chaves e eram responsáveis por assegurar garantias trabalhistas aos trabalhadores de determinadas empresas, abrangendo poucas categorias profissionais e sendo organizadas por empresas. Posteriormente, foram transformadas nos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que, ao invés de serem organizados por ramo corporativo, atendiam a categorias profissionais específicas (Ex: IAP dos marítimos, criado em 1933 e IAP dos bancários, em 1934).

<sup>28</sup> Conceito criado por Wanderley Guilherme dos Santos para se referir ao processo de seletividade no acesso aos direitos sociais, em que “o direito a ter direito social é marcado pela inserção do indivíduo no sistema produtivo e não a partir de um código de valores políticos universais” (MONNERAT; SENNA, 2007, p.121). Assim, nesta perspectiva, só alguns grupos de pessoas - no caso do período em discussão, os trabalhadores com contrato formal de trabalho - podem ser considerados “cidadãos”. Nas palavras de Santos (1979, p.75, grifos do autor), “por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei (...) A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei”.

<sup>29</sup> Conceito criado por Sonia Fleury para sintetizar o processo pelo qual “o indivíduo tem de provar que fracassou no mercado de trabalho para ter acesso à proteção social” (MONNERAT; SENNA, 2007, p.114).

<sup>30</sup> A LBA foi instituição de extrema importância na articulação da Assistência Social no país até o início da década de 1990. Era marcada pelo caráter assistencialista, seletivo e pelo primeiro-damismo no desenvolvimento de suas ações (BEHRING; BOSCHETTI, 1991).

historicamente ao modelo de seguro social, no qual a ampliação dos direitos sociais passa por interesses corporativos e não universalistas e abrangentes, tendo a Previdência Social como o centro das intervenções do Estado na proteção social (MONNERAT; SENNA, 2007).

Esta situação não vai mudar muito até o golpe empresarial-militar de 1964. O período de 1946 até 1964 é caracterizado por forte disputa de projetos e intensificação da luta de classes, à medida que os processos de industrialização e de modernização do país avançam, fortemente atrelados ao estímulo ao capital estrangeiro e à iniciativa privada (OLIVEIRA; YAMAMOTO, 2014). No entanto, a expansão das políticas sociais no período é lenta, fragmentada e seletiva, marcada apenas por alguns aperfeiçoamentos institucionais, como a separação entre os Ministérios da Saúde e Educação, em 1953. Embora este período tenha registrado alguns acontecimentos importantes, como o crescimento dos gastos com Previdência Social e Saúde, o início de uma crítica à organização da Previdência Social nos moldes do seguro social (e defesa do modelo de Seguridade Social) e a promulgação da Constituição de 1946 que consolida o vínculo entre a Previdência e a Assistência Social (MONNERAT; SENNA, 2007), mantém-se o caráter corporativista e fragmentado dos direitos (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Já no período que sucede o golpe empresarial-militar de 1964, há uma expansão e modernização da política social brasileira como forma de criar legitimidade para o regime autocrático. No entanto, segundo Behring e Boschetti (2011), esta expansão da cobertura é realizada de forma tecnocrática e conservadora, estando conectada à dinâmica internacional em que os países centrais procuram exportar capitais e ampliar mercados consumidores no mundo periférico. A partir de 1974, em uma conjuntura de crise de financiamento gerada pela crise do “milagre econômico”<sup>31</sup> que ocasionou certa perda de apoio das elites econômicas aos militares, o governo inicia um processo de institucionalização de algumas políticas sociais na tentativa de mobilizar apoio, atendendo a um projeto tecnocrático e modernizador-conservador (OLIVEIRA; YAMAMOTO, 2014).

No sentido desta “modernização conservadora”<sup>32</sup>, são marcas importantes no que se refere ao sistema de proteção social brasileiro durante o regime militar: a centralização da previdência com a unificação dos IAPs na figura do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, a criação do Banco Nacional de Habitação e a extensão da previdência social ao trabalhador rural (com a criação do Funrural), às domésticas e aos autônomos, deixando de fora a parcela de trabalhadores informais. Destaca-se também a criação do Ministério de

---

<sup>31</sup> O período de 1967 a 1973 é conhecido como “milagre econômico brasileiro” devido às altas taxas de crescimento econômico a despeito da agudização das contradições sociais.

<sup>32</sup> O conceito será explicado de forma mais aprofundada em seções posteriores deste capítulo.

Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974, que engloba também a assistência médica aos segurados, a operacionalizada pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), criado em 1977 (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Oliveira e Yamamoto (2014) argumentam que o desenvolvimento das políticas sociais período ditatorial exprime as marcas de nossa formação econômico-social dependente, caracterizadas pela supremacia dos grupos dominantes nos processos diretivos e decisivos da sociedade, em que o Estado é usado como instrumento contra emergência de projetos societários alternativos, o que, no campo da política social, se traduz em uma atuação pautada no binômio “repressão e assistência”.

O ciclo autocrático-burguês, que se inicia com o golpe civil-militar de 1964 e encontra seu apogeu na restauração do Estado democrático de direito em 1985, é marcado, no campo da política social, por uma mescla de repressão e assistência (Netto, 1991). Como parte do projeto tecnocrático e modernizador-conservador, há uma busca pela expansão, modernização e unificação da política social (Behring&Boschetti, 2007, com a adoção de um padrão ‘meritocrático-particularista’, clientelista e reforçador de desigualdades (Medeiros, 2001) (OLIVEIRA; YAMAMOTO, 2014, p.32)

Além disso, outra marca importante do período foi a abertura do governo civil-militar à privatização no contexto das políticas de saúde, previdência e educação. Segundo Behring e Boschetti (2011), o regime militar criou um sistema dual de acesso às políticas sociais (público e privado), o que é uma das principais heranças deste período para as políticas sociais.

A década de 1980 chega trazendo uma conjuntura propícia para a construção de um processo de redemocratização no país. Considerada a “década perdida brasileira”, caracteriza-se por uma intensa crise de endividamento que se expressa no aumento do endividamento público, no baixo crescimento econômico, no aumento da inflação e na emergência de um discurso baseado na necessidade de ajustes, que, segundo Behring e Boschetti (2011, p.140), funciona como um “fermento para a possibilidade histórica da hegemonia neoliberal”. Este cenário trará forte impacto no âmbito social, o que tensiona e radicaliza os movimentos políticos da sociedade civil contra a ditadura, dando início ao processo de redemocratização, a partir de 1985 e que culmina na promulgação da Constituição Federal de 1988.

A consolidação de uma nova Constituição, em 1988, é um marco no desenvolvimento das políticas sociais e na construção de um sistema de proteção social brasileiro a partir da noção da universalidade dos direitos sociais nos moldes da Seguridade Social. Nesse sentido, a nova carta constitucional estabelece os princípios reguladores da Seguridade Social no país, definindo-a como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social” (BRASIL, 1988, s/p). Com isso, pela primeira vez na história do país

estabelece-se o entendimento de que a política social é “dever do Estado e direito do cidadão a uma proteção universal, democrática, distributiva e não estigmatizadora” (MONNERAT; SENNA, 2007, p.131), devendo ser desenvolvida a partir dos princípios da universalidade, da uniformidade e equivalência, da seletividade e distributividade, da irredutibilidade, da diversidade das bases de financiamento e do caráter democrático e descentralizado (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

No entanto, sofrendo os efeitos da conjuntura da década de 1980 e 1990 e sendo fruto da disputa entre diferentes projetos e interesses, é possível perceber que a nova Carta Constitucional congrega elementos democráticos e conservadores (como o binômio seletividade x universalidade e a abertura ao setor privado). Por isso, no que se refere à política social desenvolvida na década de 1980, pode-se dizer que ela é caracterizada pela existência de poucas iniciativas de enfrentamento à “questão social” e pela manutenção do caráter compensatório, seletivo, fragmentado e setorizado, uma vez que, embora progressista em muitos aspectos, o conservantismo permanece na Constituição (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Além disso, mesmo apresentando elementos progressistas e democráticos nunca antes regulamentados na história do país no que se refere ao campo da proteção social, pode-se observar limites e dificuldades para a observância a estes preceitos e na implementação na seguridade social brasileira em virtude do cenário neoliberal que se tornará hegemônico a partir da década de 1990, sob forte discurso de “reforma” do Estado<sup>33</sup>, privatização de seu patrimônio e redução dos gastos públicos<sup>34</sup>. Por isso, Behring e Boschetti (2011) mencionam que o

---

<sup>33</sup> O governo de Fernando Henrique Cardoso foi o responsável por implementar o Plano Diretor de Reforma do Estado, em 1995, sob comando do ministro Bresser Pereira. O plano consistia na ideia de “reformular” o Estado para solucionar a crise, a partir da adoção de uma cultura gerencial na Administração Pública (em substituição à gestão burocrática), tendo sido chamada de Reforma Gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1998), uma vez que adotou princípios característicos do gerencialismo, como a adoção de lógicas de tomada de decisão baseadas na busca de economia, eficiência e eficácia e a introdução de um “ethos de negócios do setor privado no Estado e no setor público” (NEWMAN; CLARKE, 2012, p.358), o que na prática significou um amplo programa de privatizações e ajuste fiscal. No campo da política social, a “reforma” (que aqui aparece entre aspas por não ter significado realmente uma reforma no sentido da ampliação de direitos no sistema capitalista, mas, ao contrário, uma contrarreforma) criou um programa de publicização responsável não só por difundir a necessidade das privatizações e criar uma “subjetividade antipública”, como diriam Behring e Boschetti (2011), mas também por delegar às organizações sociais e agências executivas do Terceiro Setor a responsabilidade pela execução das políticas públicas, criando uma nova arquitetura institucional na área social. Com isso, verifica-se uma separação entre a formulação e a execução das políticas e uma “tecnificação” e esvaziamento do debate sobre sua formulação. Behring e Boschetti (2011) apontam ainda para a lógica esquizofrênica existente entre o discurso da “reforma” - baseado na premissa da crise fiscal do Estado e da necessidade de um reequilíbrio de contas - e a implementação da política econômica, que, em seu viés privatizante, gera ainda mais déficit e desequilíbrio na balança comercial brasileira.

<sup>34</sup> É importante pontuar que, apesar de o ideário neoliberal predominar hegemonicamente nas décadas posteriores à promulgação da Constituição de 1988, este período não deve ser caracterizado como um bloco

desenvolvimento da política social na década de 1990 é marcado pela tensão entre as conquistas constitucionais asseguradas na redemocratização e a contrarreforma neoliberal.

Alguns dos efeitos da adesão ao ideário neoliberal no campo das políticas sociais já foram mencionados na seção anterior, como os processos de privatização, focalização e descentralização (no sentido da fragmentação e da desconcentração de responsabilidades sem a devida descentralização da capacidade decisória entre os entes federativos). Na realidade brasileira, percebemos que eles se atualizam sob a tendência à refilantropização da política social, com forte apelo do Terceiro Setor em sua execução e sob a seletividade do acesso aos direitos assegurados pela Constituição. Nas palavras de Behring e Boschetti (2011, p.184)

[...] a trajetória recente das políticas sociais brasileiras, profundamente conectadas à política econômica monetarista e de duro ajuste fiscal, enveredou pelos caminhos da privatização para os que podem pagar, da focalização/seletividade e políticas pobres para os pobres, e da descentralização, vista como desconcentração e desresponsabilização do Estado, apesar das inovações de 1988.

No campo específico da seguridade social, estes efeitos podem ser percebidos em dificuldades em sua implementação, expressas sob a forma da fragmentação entre as políticas que a compõem (saúde, previdência e assistência social) e as fragilidades em seu orçamento. Monnerat e Senna (2007) apontam que não houve a integração pretendida entre as três políticas a partir da proposta de uma gestão unificada e um orçamento único e sim a segmentação da seguridade social, em que cada política toma um caminho distinto em virtude da capacidade de organização dos atores específicos de cada campo. Esta fragmentação pode ser observada, por exemplo, na criação de ministérios separados para cada política, com a existência de conflitos e disputas por orçamento entre eles, no próprio interior da seguridade social.

É neste sentido que Behring e Boschetti (2011) discutem que o campo da proteção social, no Brasil, é composto por políticas que mais se excluem do que se complementam. Por isso, Mota (2010) afirma que “[...] no Brasil, a adoção da concepção de seguridade social, como um sistema de proteção integrado e universal, não aconteceu nem do ponto de vista da sua organização administrativa e financeira, nem do ponto de vista do acesso” (MOTA, 2010, p.138).

No que se refere à questão orçamentária na seguridade social, pode-se perceber fragilidades na alocação dos recursos para o campo, colocadas a partir de dois processos, que dizem respeito à forma de arrecadação e à inadequação de aplicação dos recursos arrecadados. Em primeiro lugar, é preciso observar que não há a diversificação das bases de financiamento

---

unitário, uma vez que a adesão aos princípios do neoliberalismo foi realizada de forma particular por cada governo, conforme será melhor caracterizado na próxima seção.



tal qual a Constituição Federal preconiza<sup>35</sup>, o que enfraquece o montante de recursos a serem arrecadados para a seguridade social. Além disso, já sendo o montante arrecadado muito menor do que deveria, nem sempre os recursos arrecadados são destinados e aplicados efetivamente na seguridade, uma vez que a Desvinculação das Receitas da União (DRU)<sup>36</sup> permite que os recursos deste campo sejam desviados para compor o superávit primário<sup>37</sup> e servir ao pagamento dos juros da dívida, transferindo o dinheiro do orçamento da seguridade para o orçamento fiscal. Por isso, alguns autores (MONNERAT; SENNA, 2007; BEHRING, BOSCHETTI, 2011) afirmam que no Brasil a política econômica subordina a política social.

Desta forma, percebemos que há em curso na atualidade brasileira um processo crescente de estagnação e perda de financiamento da política social no contexto do ajuste fiscal, que não dá conta de amenizar a radicalização da “questão social” provocada pela adesão do país aos princípios do neoliberalismo, que se expressam sob a forma do aumento do desemprego, da informalidade e da manutenção da pobreza e da desigualdade. Por isso, Vianna (*apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2011) afirma que podemos constatar uma “americanização perversa das políticas sociais” em referência ao cenário de “miséria do Estado para superar o Estado de miséria”, no contexto do ajuste fiscal neoliberal característico do cenário brasileiro na atualidade.

Em suma, percebemos que a emergência de um sistema de proteção social no Brasil se dá a partir dos anos 1930, na Era Vargas, e que em 1966 é consolidado por meio da unificação dos IAPs. Curiosamente, estes destaques nos processos de expansão do sistema de proteção social no Brasil se dão em regimes ditatoriais, à diferença de países centrais que assistiram à

---

<sup>35</sup> A diversificação das bases de financiamento propostas na carta constitucional preconiza que os recursos da seguridade social devem ser provenientes de três fontes: orçamento da União, Estados e DF; receita de concursos de prognósticos; e contribuições sociais, que por sua vez se subdividem em: contribuições do empregador sobre a folha de salário, receita, faturamento e lucro e contribuições do trabalhador e demais segurados. No entanto, essa diversificação não vem se efetivando e o financiamento ainda incide sobretudo sobre os trabalhadores, seja via contribuições sobre os salários, seja sobre o consumo. Por isso, pode-se perceber que a alocação de recursos para a política social no Brasil tem caráter regressivo porque é baseada em uma carga tributária que incide mais sobre o consumo que sobre a renda, fazendo com que os trabalhadores sejam os principais financiadores das políticas públicas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

<sup>36</sup> A Desvinculação de Receitas da União (DRU) foi criada em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência, sendo intitulada como DRU apenas no ano 2000. Ela consiste em um mecanismo que permite desviar uma porcentagem dos recursos federais vinculados por lei a determinados fundos ou despesas para outros. Segundo site do Senado Federal, a principal fonte dos recursos são as contribuições sociais, que correspondem a 90% do orçamento desvinculado. Nesse sentido, a DRU é um mecanismo legal que permite que recursos garantidos à seguridade social possam ser desviados para o setor fiscal e financeiro.

<sup>37</sup> A política do superávit primário é fruto de um acordo firmado com o FMI em 1998, na qual o Brasil deve assegurar a possibilidade de pagamento de sua dívida mediante a alocação de recursos para tal. Segundo Behring e Boschetti (2011, p.168), “o volume de recursos retidos formação de superávit primário tem sido muito maior que os gastos nas políticas de seguridade social, exceto a previdência social”.

implementação de políticas sociais baseadas na proposta de uma democracia avançada com o Estado de Bem-Estar Social. Este fato é analisado por Santos (1979, p.123) quando afirma

Marcante na evolução brasileira, todavia, é o fato de que os períodos em que se podem observar efetivos progressos na legislação social coincidem com a existência de governos autoritários. Os dois períodos notáveis da política social brasileira identificam-se, sem dúvida, ao governo revolucionário de Vargas e à década pós-1966.

Segundo Monnerat e Senna (2007), este fato explicaria a característica de interdição a uma perspectiva universalizante de cidadania no Brasil e o caráter fragmentário, seletivo e focalista que nossas políticas de seguridade social adquirem em seus processos de implementação, caráter este que se mantém mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 que, embora regulamente avanços democráticos importantes para o padrão universalista e redistributivo das políticas sociais, esbarra nos limites colocados pelo cenário neoliberal em curso na atualidade brasileira. Estes processos serão melhor detalhados nas próximas seções, no que se refere especificamente à trajetória da assistência social brasileira, sua consolidação como política pública e os avanços e desafios de sua implementação nas últimas décadas.

### 1.3 A assistência social elevada ao patamar de política pública

A tônica que marca as reflexões e discussões apresentadas até aqui no tocante ao campo das políticas públicas, de forma geral, e, depois, das políticas sociais no contexto brasileiro, centra-se no entendimento de que os conceitos e suas respectivas análises não podem ser pensados fora da história, isto é, fora de um processo histórico que não só coloca as condições de possibilidade de sua emergência quanto define os contornos que os campos conceituais e normativos vão assumindo ao longo do tempo. Nesse sentido, à medida que a assistência social é parte integrante do sistema de proteção social discutido no item anterior, sua constituição enquanto campo e política pública é também marcado por um processo de disputas, que levam a aspectos contraditórios em sua implementação e execução, cuja análise só pode ser pensada a partir de uma perspectiva histórica. Por isso, entendo que uma abordagem que pretende historicizar a assistência social no Brasil é essencial para que possamos entender não apenas seus aspectos técnicos, em termos de normativas e o que elas significam como avanços legais, mas, sobretudo, os aspectos políticos que a eles subjazem (MONNERAT; SENNA, 2007).

Segundo Silva (2018), a análise da política de assistência social a partir do materialismo histórico-dialético permite desvendar as contradições que ela comporta e esclarecer os limites

que ela encerra, como toda política social. Nesse sentido, as próximas seções estarão divididas a partir deste duplo movimento em minha análise sobre a assistência social no Brasil: o que ela apresenta em termos mais técnicos, em suas legislações e constituição enquanto política pública, mas entendendo que eles se inserem em contextos histórico-sociais específicos marcados por disputas entre diferentes atores e distintos interesses, que colocam desafios e limites para a consolidação da política tal qual preconizada.

Durante muito tempo, a assistência social foi concebida no Brasil como uma prática de favores, benesses e assistencialismo. Alberto et al (2014) descrevem que desde a época colonial até a primeira Constituição imperial de 1824, o viés caritativo e filantrópico marcava as ações de assistência social, que eram voltadas para a catequização de negros e índios, e expressam as relações de dependência entre a colônia brasileira e o império lusitano. No entanto, segundo Silva (2018), uma sistematização mais substancial do campo da assistência social só se efetiva com a entrada dos trabalhadores na cena política (o que só acontece nas primeiras décadas do século XX), que, ao colocar pressão sobre as classes dominantes, forjam a criação de mecanismos de intervenção nas expressões da “questão social”, mas mantendo o caráter emergencial, fragmentário, autoritário e mandonista dos programas e ações. Neste contexto, até a década de 1930, a oferta dos serviços socioassistenciais era unicamente realizada pela esfera filantrópica.

Como vimos, o início do pensamento que inaugura a preocupação com as políticas sociais por parte do Estado é datado, no Brasil, da época do Governo Vargas, na década de 1930, período em que, a partir da Constituição de 1934, cria-se uma ampla legislação social vinculada, sobretudo, ao âmbito do trabalho formal, com vistas a atender as necessidades capitalistas para a formação e reprodução da força de trabalho para a indústria nascente (SILVA, 2018). Novos direitos relativos à educação primária gratuita e integral, ao amparo aos desvalidos, à maternidade e à infância são assegurados (OLIVEIRA, 2014) e consolida-se uma ampla estrutura corporativa, em que se destacam a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS)<sup>38</sup>, em 1938, da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, do “Sistema S” (SENAI - 1942 e SESI e SESC em 1946) e da Fundação Leão XIII.

No entanto, mesmo após sua implementação pelo Estado, as ações de proteção social desenvolvidas derivavam muito mais de práticas provisórias e desarticuladas, com forte caráter seletivo, do que de políticas públicas universais e redistributivas, e refletiam mais o dever moral

---

<sup>38</sup> Segundo Silva (2018), a atuação deste Conselho se dava mais no sentido de regular e subvencionar as ações realizadas pela sociedade civil na oferta de serviços socioassistenciais.

de ajuda do que o dever político ligado aos direitos de cidadania. Tal como afirma Oliveira (2014):

O país oscilou, desde os anos 1930, entre políticas meritocráticas e residuais, passando muito ao largo das intervenções que minimizassem efetivamente os padrões de desigualdade [...] Desde sua criação, a proteção social, em sua vertente assistencial, assumiu um caráter de urgência, de bondade, de uma ação que parte da vontade e não do direito ou da responsabilidade do Estado pelo bem-estar dos cidadãos (OLIVEIRA, 2014, p.36).

Essa tônica marcará também as ações desenvolvidas no campo socioassistencial nos períodos subsequentes. Desde o fim da era Vargas até o golpe empresarial-militar de 1964, período em que impera no Brasil a ideologia desenvolvimentista, poucas são as mudanças substanciais no caráter restritivo e fragmentado das políticas, à exceção de alguns aperfeiçoamentos institucionais, conforme abordado nas seções anteriores. Destaca-se, neste período, especificamente no campo da assistência social, as iniciativas de Desenvolvimento de Comunidade (SILVA, 2018), fortemente atreladas ao pensamento funcionalista-positivista que balizava, à época, as intervenções estadunidenses na área social.

Já no período autocrático-burguês, que compreende os anos de 1964 a 1985, o desenvolvimento de ações específicas de assistência social estará subordinado à Doutrina de Segurança Nacional e expresso a partir do binômio repressão-assistencialismo, com a manutenção do caráter clientelista e focalizado dos serviços e ações, com destaque para a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974, como vimos anteriormente. Segundo Oliveira e Yamamoto (2010), esta década apresenta uma expansão do sistema de proteção social, possivelmente a partir da necessidade de construir legitimação política do regime (sobretudo a partir da crise deflagrada nos anos 1970 no cenário internacional e nos anos 1980 na realidade brasileira) e “minimizar as tensões sociais decorrentes do regime de exceção e, também, pelo brutal crescimento dos índices de pobreza” (OLIVEIRA; YAMAMOTO, 2010, p.17).

Notamos, portanto, que até o final da década de 1980 predomina na condução das ações de assistência social um caráter clientelista, assistencialista, focalizado e fragmentado, que as acompanha desde seus primórdios na realidade brasileira. Por isso Raichelis e Couto (2011) afirmam que a

Assistência Social representa nessa análise uma área de grande tensão, uma vez que o padrão arcaico que se referencia em matrizes apoiada pelo favor, clientelismo, mandonismo, desprofissionalização é elemento enraizado na cultura dessa política. O Estado tradicionalmente abdicou de sua condução, transferindo-a às entidades privadas, filantrópicas ou não, o que impacta diretamente na dificuldade encontrada na materialização da política como pública e dever do estado, direito de cidadania (RAICHELIS, COUTO, 2011, p.4).

Este cenário experimentará uma grande virada no final da década de 1980, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Conhecida como a “Constituição Cidadã” em função da introdução da responsabilidade do Estado pela garantia de amplos direitos sociais, o texto constitucional marca não só a introdução da noção de “seguridade social”, tal qual discutida em seção anterior, mas, com isso, imprime também uma mudança significativa na concepção de “assistência social” ao torná-la uma política pública e trazer o reconhecimento de que ela é um direito de todos e um dever do Estado. Assim, as ações de assistência social, mais do que práticas dispersas, fragmentadas e pontuais que eram realizadas pelos sucessivos governos com um viés filantrópico e assistencialista, ganham o estatuto de política pública, isto é, de uma política de Estado que deve ser desenvolvida por todos os governos no sentido de garantir os direitos socioassistenciais e que pode ser reivindicada pela população.

Este é um marco histórico que institui o início da transformação da caridade, benesse e ajuda para a noção de direito e cidadania da assistência social, apontando para seu caráter de política pública de proteção social articulada a outras políticas voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida (LASTA; GUARESCHI; CRUZ, 2014, p.59/60).

Em seu título VIII, intitulado “Da Ordem Social”, o texto constitucional regulamenta não só os princípios da seguridade social e seus mecanismos de financiamento (seção I), estabelecendo a assistência social como uma das políticas componentes do tripé da Seguridade Social juntamente com a saúde e a previdência social, mas trata especificamente da assistência social nos artigos 203 e 204 da seção IV, definindo que

a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; 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 (BRASIL, 1988, s/p.)

Ao regulamentar, assim, os objetivos, diretrizes e fontes de financiamento da assistência social, salienta-se o caráter de política pública não contributiva que o dispositivo constitucional confere a este campo, caráter este que será reforçado a partir da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) - lei 8.742 - em 1993. Esta lei - que se configura como o dispositivo jurídico-legal de regulamentação da assistência social como um direito constitucional e uma política pública - regulamenta o artigo 203 da CF, prescrevendo normas e critérios para a organização da assistência social no país. Também dispõe, de forma detalhada, sobre os objetivos da assistência social, seus princípios e diretrizes que possam orientar as ações

governamentais, os benefícios, serviços, programas e projetos que devem ser implementados no âmbito da assistência, além das formas de financiamento e organização da gestão (BRASIL, 1993/ 2009). Assim, a LOAS preconiza que

a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (BRASIL, 1993/2009, p.7).

Além disso, ela traz para o campo da assistência social outros princípios explicitados na Constituição, como o caráter universalista, igualitário e não-contributivo das políticas. Isto quer dizer que a assistência social deve ser prestada a todos que dela necessitarem (universalidade na cobertura e no atendimento) e sem exigência de qualquer contribuição (previdenciária) prévia ao governo por parte dos usuários para que sejam assegurados seus direitos (sendo, portanto, uma política não contributiva) (BRASIL, 1993/2009).

Nesse sentido, podemos perceber que a LOAS corresponde a significativos avanços, tanto ao inscrever a assistência social no campo dos direitos sociais a partir de uma política não contributiva e desmercadorizável, quanto ao construir um novo paradigma de atendimento às necessidades sociais sobre a insuficiência de renda, ou ainda ao estabelecer novas bases para a organização dos serviços baseadas na descentralização<sup>39</sup> e no controle social<sup>40</sup> (SILVA, 2018). É, portanto, um importante marco legal no sentido da superação da concepção de assistência social como política focalizada de combate à pobreza, ampliando sua compreensão para uma política que deve estar em articulação estreita com as outras políticas sociais para garantir a proteção social e os direitos de cidadania.

Aqui, é preciso atentar para o fato de que os processos de regulamentação, tanto da Constituição quanto da LOAS, não foram livres de conflitos e disputas entre diferentes projetos. Assim como o contexto histórico-social de elaboração da Constituição, durante e após o processo de redemocratização do país, se expressou na colocação de alguns aspectos conservadores mesmo com todo o caráter progressista dos dispositivos constitucionais (como vimos anteriormente), a elaboração da LOAS também não escapou deste cenário de disputas, sendo seu contexto de elaboração e aprovação marcado por inúmeras resistências e pela

<sup>39</sup> Nova organização do sistema federativo preconizada pela Constituição Federal, a partir da qual passa a ser atribuição do governo federal a coordenação das políticas públicas sociais e dos municípios a sua execução e, assim, as políticas públicas passam a contar com a participação de todas as esferas do governo, e também da sociedade civil a partir do controle social. Com isso, a política de assistência social passa a ser gerida de forma descentralizada e não mais apenas pela esfera federal.

<sup>40</sup> Dispositivo criado a partir da Constituição Federal de 1988 que consiste na criação de espaços institucionais com a participação da sociedade civil para fins de planejamento, acompanhamento, avaliação e fiscalização da oferta de programas e serviços preconizados nas políticas públicas.

apresentação de distintos projetos de regulamentação elaborados por diferentes atores, como um pré-projeto elaborado por pesquisadores da UnB com forte mobilização do CFESS, outro dos funcionários da LBA e outro pensado por membros ligados ao Ministério da Previdência e Assistência Social (SILVA, 2018).

A existência de tantas idas e vindas no projeto de regulamentação e de interesses contraditórios subjacentes a este processo explica não só o “atraso” com que a LOAS é promulgada em relação às outras leis orgânicas do campo da seguridade<sup>41</sup>, como também as alterações que o projeto original sofreu (no sentido da restrição de direitos e da própria concepção de assistência social), resultando, de acordo com Silva (2018) em um texto impreciso, híbrido e com limitações conceituais.

Além dos aspectos contraditórios presentes no processo de regulamentação que se expressam no próprio texto, Silva (2018) chama também atenção para os percalços existentes entre a garantia legal e a consolidação prática da política de assistência social. Segundo a autora, os aspectos progressistas da LOAS no tocante ao redimensionamento da concepção de assistência social esbarram nas limitações colocadas pelo próprio cenário de implementação da política, qual seja, o cenário neoliberal (caracterizado pela desregulamentação e livre abertura de mercado e por novas formas de acumulação produtiva, com forte restrição nos gastos sociais), o que tornou secundários qualquer ação e investimentos voltados para as políticas sociais, aprofundando o quadro de miséria e exclusão social do país (MACEDO et al, 2011).

Mesmo considerando que toda política social é, no capitalismo, funcional às necessidades de reprodução das relações sociais capitalistas (SILVA, 2018), a LOAS apresenta inovações e avanços no campo da política de assistência social no que se refere à ampliação de sua concepção e cobertura, mas que na prática não se concretizam em virtude do direcionamento neoliberal dado à política, que ocasiona não só a centralidade dos programas focalizados de combate à pobreza, mas também a manutenção do paralelismo de ações que marca o padrão de intervenção do Estado na área (SILVA, 2018). Estas e outras reflexões estarão mais aprofundadas e sistematizadas na próxima seção, destinada a refletir especificamente sobre os efeitos da conjuntura das décadas de 1990 e 2000 no campo da assistência social.

---

<sup>41</sup> Segundo Monnerat e Senna (2007), a assistência social foi a área em que houve maior demora na regulamentação dos direitos previstos na Constituição Federal. Devemos lembrar que a Constituição Federal é promulgada em 1988 e a LOAS só em 1993, posteriormente à Lei Orgânica da Saúde (1990), à Lei Orgânica da Previdência Social (1991) e a própria Lei Orgânica da Seguridade Social (1991).

Além da LOAS, outros marcos legais fundamentais para a consolidação da assistência social enquanto política pública são a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), promulgada em 2004, e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), criado em 2005 para operacionalizar a PNAS. A PNAS surgiu a partir da realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no final de 2003, a qual, cunhada sob o título “Assistência Social como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania - LOAS 10 anos”, propôs debates e avaliação das ações que foram realizadas nos 10 anos de implementação, além de proposições e novas deliberações para o campo assistência social, como, por exemplo, a necessidade de construir e implementar um Sistema Único de Assistência Social.

Além de reafirmar a necessidade de articulação com outras políticas com vistas a assegurar o acesso aos direitos sociais, a PNAS adota como diretrizes a descentralização político-administrativa, a participação da população, a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política em cada esfera de governo e a centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais. Traz também o entendimento de que a assistência social, enquanto política de proteção social, deve garantir as seguranças de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida e de convívio/vivência familiar (BRASIL, 2004/2009).

Além disso, a PNAS introduz na noção de proteção social a necessidade de conhecimento dos riscos e vulnerabilidades sociais para sua efetivação, além de ressaltar o caráter de desenvolvimento das capacidades individuais e familiares e da produção de autonomia que a assistência social deve engendrar. É importante ressaltar estes novos aspectos colocados pela PNAS no que se refere à ampliação da compreensão da assistência social não só porque eles indicam uma ruptura (a nível discursivo) com o padrão clientelista que marcava as ações no campo até então, mas também porque são dimensões que serão problematizadas em seção posterior deste capítulo. De acordo com a PNAS (BRASIL, 2004/2009, p.15/16),

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais.

Além disso, o texto da política apresenta a criação do SUAS como nova proposta de gestão, de forma a operacionalizar suas diretrizes e organizar, na extensão de todo o país, todos os serviços, programas, projetos e benefícios sócio-assistenciais, tanto os de caráter continuado



quanto eventual<sup>42</sup>. Assim, sendo implementado em 2005 e obedecendo à lógica da territorialidade, pode-se dizer que o SUAS é um sistema descentralizado e participativo, regulado pela Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), que define como referências a vigilância social, a proteção social e a defesa social e institucional dos direitos dos usuários.

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socio-assistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas (BRASIL, 2004/2009, p.39).

Um dos eixos estruturantes deste sistema é o da descentralização político-administrativa e a territorialização, que não se limita a uma definição meramente espacial, abrangendo os vínculos afetivos e identitários existentes entre as pessoas que partilham a vida em determinada região geográfica. Nesse sentido, o território, em toda sua abrangência de conotação, é compreendido pela PNAS como um fator determinante para não só para a compreensão das situações de vulnerabilidade e risco social, mas também de seu enfrentamento.

Ao eleger a territorialização como eixo estruturante do SUAS, reconhece-se que a mobilização das forças no território e a integração de políticas públicas podem potencializar iniciativas e induzir processos de desenvolvimento social (BRASIL, 2004/2009, p. 13/14).

O conceito de territorialização enquanto princípio estruturante também é importante no sentido de apontar para a necessidade de oferta e desenvolvimento dos serviços e ações estarem sintonizados com as especificidades de cada espaço socioterritorial e com a perspectiva da capilaridade das intervenções nos territórios, em cada município.

A rede socioassistencial, com base no território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política, o que supõe constituir ou redirecionar essa rede, na perspectiva de sua diversidade, complexidade, cobertura, financiamento e do número potencial de usuários que dela possam necessitar (BRASIL, 2004/2009).

Além da territorialização, outro eixo estruturante do SUAS é o de matricialidade sócio-familiar, que se refere “à centralidade dada à família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da política de assistência social (BRASIL, 2004/2009, p.12). Desta forma, ao entender que o usuário dos serviços não pode ser descolado de seu

---

<sup>42</sup> Dentre os benefícios, há o Benefício de Prestação Continuada – BPC - que se refere à garantia de um salário mínimo a portadores de deficiência e idosos com mais de 65 anos que provem não ter condições próprias ou familiares de se sustentar - que acontece de forma contínua e duradora. Há também aqueles eventuais, que são benefícios dados por morte ou natalidade às famílias cuja renda mensal seja inferior a ¼ do salário mínimo per capita, para cobrir necessidades temporárias em razão de contingências relacionadas à vulnerabilidade (BRASIL, 2004/ 2009).

contexto familiar e social e, nesse sentido, ao preconizar que a família tem importante papel de proteção, socialização e desenvolvimento das capacidades humanas, o SUAS é desenvolvido com o objetivo de apoiá-la e potencializá-la nessa função protetiva.

Além disso, o SUAS preconiza o estabelecimento de novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil, nas quais se entende que o Estado possui primazia da responsabilidade na condução da política, mas a sociedade civil participa como parceira de forma complementar na oferta de ações socioassistenciais e no exercício do controle social. Outros eixos organizativos do SUAS que correspondem a avanços na forma de gestão da nova política de assistência social são: a descrição das bases de financiamento, a noção de controle social e da participação popular/dos usuários, a política de recursos humanos e o estabelecimento de sistemas de informação, monitoramento e avaliação (BRASIL, 2004/2009). Desta forma, implementado como forma única de gestão da política de assistência social, a criação do SUAS coloca mudanças importantes ao regulamentar novos modos de organização, processamento, produção e gestão do trabalho no âmbito da assistência social (ALBERTO et al, 2014).

Esta nova concepção na oferta e gestão dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais preconizada pela PNAS/SUAS organiza-se em uma rede hierarquizada, que se divide em níveis de complexidade no processo de proteção - a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE), sendo que esta última se subdivide em média e alta complexidade - e que deve manter articulação com iniciativas da sociedade civil. Silva e Corgozinho (2011) destacam que esta divisão entre PSB e PSE é apenas didática, uma vez que todos os serviços, programas, projetos e benefícios devem se articular não apenas entre os níveis de complexidade da política de assistência social, mas também com outras políticas de outros setores (saúde, educação, saneamento, moradia...) presentes no território, visando superar as condições de vulnerabilidade e buscando prevenir as situações com risco potencial. Além disso, é importante destacar que, por ser o SUAS um sistema descentralizado, os serviços organizados nesta hierarquia de complexidade são implantados de acordo com o porte, nível e demanda dos municípios.

A PSE configura-se como um nível de complexidade voltado para o atendimento de pessoas em situação de violação de direitos, cujos vínculos familiares foram ou não rompidos (divisão entre média e alta complexidade) e compreende equipamentos públicos estatais responsáveis pela oferta deste tipo de proteção como o CREAS, o Centro Pop e unidades de abrigamento. Já a PSB é responsável pela oferta de programas e serviços que têm como objetivo a prevenção de situações de risco social por meio do desenvolvimento das potencialidades do território e do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários a partir do convívio sócio-

familiar, sendo a unidade pública estatal responsável pela oferta e gestão dos serviços de PSB no território o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) (BRASIL, 2005).

Além dos marcos normativos fundamentais para a regulamentação da assistência social como política pública a partir da promulgação da LOAS, PNAS e da NOB/SUAS, é importante também ressaltar algumas outras garantias legais, tais como a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS), de 2006, que apresenta a gestão do trabalho como uma das bases de organização do SUAS, estabelecendo princípios e diretrizes para ela (dentre os quais princípios éticos e diretrizes para implementação das equipes de referência, construção de planos de carreira e políticas de capacitação); a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, de 2009, que sistematiza a denominação dos serviços e suas principais funções e público-alvo; a lei 12.435/2011 (conhecida como “Lei do SUAS”), que insere o SUAS no texto da LOAS e, com isso, visa assegurar a continuidade dos serviços tornando-o uma política de Estado e não de governo (SILVA, 2018) e a nova Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), de 2012, que visa aprimorar os mecanismos de organização e gestão, as diretrizes e normas de cofinanciamento do SUAS.

Notamos, assim, que nas últimas décadas se desenvolveu um enorme aparato legal no sentido de viabilizar uma uniformização, organização e padronização nos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais prestados em todo o país, com a criação de parâmetros técnicos e de profissionalização da execução da assistência social, em uma tentativa de romper com o clientelismo e o viés caritativo historicamente predominantes no campo (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2010). No entanto, a implantação da política de assistência social materializada através da LOAS, PNAS/SUAS, NOBs e outros aparatos legais é um processo que, segundo Raichelis e Couto (2011), está em movimento e, portanto, é pleno de tensões e contradições entre o velho (política de favor/benesse) e o novo (política pública enquanto direito social não contributivo), o que demarca as suas reais condições e perspectivas de materialização. Em suma, podemos nos questionar se de fato estes avanços preconizados pela recente expansão normativa e institucional da política de assistência social têm sido materializados na prática, assunto sobre o qual tratará a próxima e última seção deste capítulo.

#### **1.4 O contexto de institucionalização da política de assistência social no período neoliberal: entre as garantias legais e a consolidação prática nos diferentes governos pós-1988**

Como vimos discutindo ao longo das seções deste capítulo, os limites, alcances e possibilidades das políticas sociais serão mediados pela relação que elas guardam com a política

econômica vigente em determinado contexto histórico. Segundo Filho et al (2012), para que a política social atenda de forma mais ampla aos interesses da classe trabalhadora, ela tem de andar junto com uma política econômica que seja desenvolvida também com estes objetivos, isto é, que privilegie a universalização e o aprofundamento de direitos. Caso contrário, independente de sua configuração institucional e eventuais modernizações e expansão, como vimos que aconteceu com a política de assistência social nas últimas décadas, a política social continuará a enfrentar entraves estruturais e, conseqüentemente, não viabilizará uma ampla expansão dos direitos sociais. Nas palavras dos referidos autores, "uma política econômica que reforça as desigualdades sociais determina as (im)possibilidades de construção de uma política social voltada para os interesses das classes subalternas" (FILHO et al, 2012, p.14).

É a partir deste fundamento principal que poderemos analisar a forma como a política de assistência social foi sendo implementada pelos diferentes governos após sua instituição como política pública pós-1988, tendo em vista que, embora com nuances e particularidades próprias a cada governo, o cenário maior apontou, desde o início da década de 1990 até os dias atuais, para a consolidação da hegemonia da adoção do ideário neoliberal. Como vimos, o neoliberalismo coloca limites e dificuldades para a materialização de padrões universalistas e redistributivos para a política social à medida que tende a restringir gastos sociais sob o argumento da crise fiscal, o que, na assistência social, significou a manutenção do caráter focalista e pontual historicamente tradicional na área, apesar dos avanços de sua constituição como política pública. Segundo Silva (2008, p.238),

[...] considerando-se o processo já em curso desde a Constituição Federal de 1988 e a própria dinâmica de elaboração da LOAS, percebe-se a reprodução de práticas históricas de ações emergenciais em detrimento da institucionalização da política de assistência social. O que já se evidencia, ao final das contas, é a direção social dos governos brasileiros em relação à política social sob os ditames neoliberais: transferência de responsabilidades públicas para a "sociedade civil", sob o apelo da solidariedade romantizada, a focalização nos segmentos mais pobres e a recusa à opções político-econômicas progressistas, que poderiam incluir a consolidação das políticas de seguridade social, conforme assegurado na Constituição Federal (SILVA, 2018, p.238).

Tendo estas considerações em mente, esta seção pretende explorar mais detalhadamente de que forma estes limites se expressam nos acontecimentos, direcionamentos e priorizações de cada governo no campo da assistência social, sobretudo nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e nos governos do PT (2002-2016).

De acordo com Silva (2018), desde a década de 1980 e início dos anos 1990, verifica-se no cenário internacional, de forma expressiva, a definição de uma agenda de combate à pobreza, capitaneada por diversos organismos internacionais como o FMI, Banco Mundial e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), os quais passam a pautar

a concessão de financiamentos internacionais segundo critérios de intervenção estatal no combate à pobreza, configurando o chamado “pós-Consenso de Washington”. No âmbito da sociedade brasileira, este mesmo período é marcado também pela predominância de um discurso de “satanização do Estado” e ampla mobilização social em relação à preocupação do combate à fome. Por isso, se pode dizer que a partir de 1994 o governo brasileiro assume de forma mais consistente os ditames neoliberais fundados na lógica proposta pelo Consenso de Washington, cujas propostas eram de estabilização monetária, abertura comercial e privatizações (FILHO et al, 2012).

Por isso, ao longo da década de 1990 - período em que, segundo Silva (2018), o neoliberalismo se consolida e se torna hegemônico no Brasil - a política social terá como centro do debate o combate à pobreza, em um contexto marcado pela contrarreforma do Estado (como já explicado em seções anteriores), que significou não só uma ofensiva contra a seguridade social mas também a adoção de uma cultura e práticas gerenciais (com preocupação com produtividade, eficiência e eficácia) que geram efeitos na gestão das políticas sociais. Um exemplo da centralização do debate e ações da política social em torno deste tema é a instituição, em 1993, do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, que se estabelece segundo os princípios da solidariedade, da parceria com entidades privadas e da descentralização, configurando uma ação no campo socioassistencial que continua emergencial e paliativa em paralelo à instituição da LOAS (que ocorre no mesmo ano). Por isso, Silva (2018) afirma que o período é marcado pela “reprodução de práticas históricas de ações emergenciais em detrimento da institucionalização da política de assistência social” (SILVA, 2018, p.238).

Nessa mesma direção, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) representou para a política social um incremento ao campo filantrópico privado, regido pelos ideários da solidariedade e do voluntariado, adotando como carro-chefe de sua política social o Programa Comunidade Solidária (PCS). Este programa, criado em 2005 e presidido pela primeira-dama Ruth Cardoso, possuía base interministerial e caracterizava-se muito mais como estratégia de articulação e coordenação de ações que já eram desenvolvidas por vários Ministérios do governo do que um programa próprio e inovador (SILVA, 2018). Ele representou, dadas suas características, uma afronta aos princípios expressos na LOAS, uma vez que consistia no reforço ao voluntarismo em detrimento da ação estatal, privilegiando o desenvolvimento de parcerias com a sociedade civil e o terceiro setor. Também se baseava em um padrão de intervenção focalizado, contrário ao princípio de universalização dos direitos sociais expresso na LOAS e, além de reforçar o primeiro-damismo, também afrontava o princípio de descentralização político-administrativa preconizado pela Constituição Federal (CF) ao criar o

Conselho Nacional do Comunidade Solidária e centralizar nele a tomada de decisões, em detrimento do fortalecimento do Conselho Nacional de Assistência Social (que teria papel fundamental na elaboração e fiscalização da política de assistência social).

Desta forma, com a criação do PCS, o governo FHC instituiu uma estrutura paralela à proposta pela CF/LOAS para o campo da assistência social, o que dificulta sua implementação enquanto política pública. Este cenário é agravado ainda pela extinção de várias instituições públicas responsáveis pelo desenvolvimento de ações de assistência social, como a LBA, o Ministério do Bem-Estar Social e o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência, durante este governo.

Além do PSC, foram criados também outros programas que se sobrepunham aos programas, serviços e projetos preconizados pela LOAS, como o Brasil Criança Cidadã, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Sentinela), implementados em 1996; o Comunidade Ativa<sup>43</sup> (1999) e o Projeto Alvorada<sup>44</sup> (2000), que eram desenvolvidos segundo os mesmos princípios e orientações do PSC e os programas específicos de transferência monetária, como o Programa de Garantia de Renda Mínima (2001) - posteriormente transformado em Bolsa Escola - que consistia no apoio a programas de transferência de renda municipais para famílias com renda per capita inferior a meio salário-mínimo que tivessem crianças entre 0-14 anos inseridas na escola. Segundo Silva (2018), o governo contou com o apoio de organismos internacionais de desenvolvimento para a criação destes programas de renda mínima, cujo rol posteriormente foi ampliado com a criação do Bolsa Alimentação (2001) e do Programa Auxílio Gás (2002).

No âmbito dos benefícios assegurados pela LOAS, a única ação desenvolvida mais expressivamente pelo governo FHC diz respeito à implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), em 1996, mas marcado por viés restritivo, uma vez que o corte de renda era de um quarto de salário-mínimo para idosos acima de 67 anos (que viria a ser alterado para 65 apenas em 2003, com a aprovação do Estatuto do Idoso).

Em suma, é possível observar situações muito definidas em relação à assistência social do governo FHC, sintetizadas na centralidade da política de combate à pobreza com base na transferência de renda às famílias pobres, nos programas focalizados e seletivos e na ênfase nas

---

<sup>43</sup> Pautava-se no discurso do desenvolvimento local e sustentável, na participação da comunidade e na geração de renda (SILVA, 2018), criado com o objetivo de “estimular e coordenar, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), programas de desenvolvimento local nos municípios mais carentes” (DRAIBE, 2003, p.87).

<sup>44</sup> Selecionava municípios com baixo índice de desenvolvimento humano, para desenvolver e focalizar programas de geração de renda, educação, saúde e “assistência social” (SILVA, 2018).

parcerias com entidades da sociedade civil sob a égide da solidariedade e do voluntarismo. Por isso, podemos concluir que as “ações centradas em programas emergenciais/assistenciais, com forte expressão da desresponsabilização do Estado foram a tônica da postura governamental” (SILVA, 2018, p.241) e que o paralelismo de ações (com criação de estruturas de projetos, programas e conselhos paralelos às preconizadas pela LOAS) se configura como prática histórica e lógica peculiar na assistência social no Brasil. Segundo Silva (2018, p.246)

As gestões de FHC (1995-2002) angariaram um saldo significativo no sentido de derruir as possibilidades postas para a seguridade social com a homologação da Constituição Federal de 1988, concretizando novas tendências para a política social brasileira na direção dos postulados neoliberais. No campo da assistência social a irrefutável ingerência na LOAS e a reprodução de práticas que a própria lei visava suplantiar foi decisivo para obstaculizar a consolidação de um sistema descentralizado e participativo para o campo da assistência social.

No entanto, é preciso cuidado para que a caracterização do tratamento dado às políticas sociais e, especialmente, à política de assistência social no governo FHC não sugira a conotação de que elas compõem um bloco homogêneo ou de que o governo FHC se desresponsabilizou de forma total da oferta de políticas sociais<sup>45</sup>. Conforme demonstra Draibe (2003), embora seja possível observar uma coesão na área social do governo FHC, em termos de similitudes de orientação, é possível perceber diferenças na abordagem e propostas para o campo das políticas sociais entre seus dois mandatos (1995-1998 e 1998-2002), além de inovações institucionais importantes como a implementação do BPC garantido pelas LOAS – o qual, segundo Draibe (2003), em 2002 cobria cerca de 1,5 milhões de pessoas –, a proposição de Rede Social Brasileira de Proteção Social<sup>46</sup> e a implantação do Conselho Nacional da Assistência Social (Conanda), do Fundo Nacional da Assistência Social e dos conselhos e fundos estaduais e municipais. Nesse sentido, Draibe (2003) destaca o avanço em termos da institucionalidade da política de assistência social no governo FHC, uma vez que

Ao final do primeiro período do governo FHC, o país já contava com um sistema nacional de assistência social de forte institucionalidade, apoiado em fundos, órgãos e conselhos estaduais e municipais e periodicamente mobilizado por conferências nacionais, foro privilegiado da formação da política (DRAIBE, 2003, p.87)

---

<sup>45</sup> A partir da análise da política social e do sistema de proteção social no governo FHC, Draibe (2003) afirma que, de forma geral, o conjunto de reformas ocorridas no período (1995-2002) não se pautou por diretrizes privatizantes dos serviços públicos, tendo sido orientado por uma combinação e equilíbrio entre programas universais e ações focalizadas e entre políticas estruturais e emergenciais.

<sup>46</sup> De acordo com Draibe (2003, p.88), esta Rede consistia em um “conjunto de transferências monetárias de transferências monetárias a pessoas ou famílias de mais baixa renda, destinado a protegê-las nas distintas circunstâncias de risco e vulnerabilidade social”, agrupando programas de transferência de renda como o Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Agente Jovem, Auxílio-Gás, PETI e Bolsa-Qualificação.

Semelhante ressalva também deve ser realizada para as diferentes gestões dos governos petistas, uma vez que entre os mandatos de Lula da Silva e Dilma Rousseff (e mesmo entre seus diferentes mandatos) houve particularidades e diferenças marcantes, cuja abordagem detalhada e aprofundada extrapola os limites desta pesquisa. Tendo em vista esta consideração, é possível afirmar que a passagem do governo FHC para a gestão do PT foi caracterizada por rupturas e continuidades.

Segundo Filho et al (2012), esta transição caracterizou-se pela manutenção da política econômica e social de FHC, no que se refere às metas da inflação e ajuste fiscal permanente. Do ponto de vista econômico, mantiveram-se ações vinculadas aos postulados neoliberais, com foco na exportação de produtos primários - com política de crédito e incentivos fiscais; retrocesso na estrutura industrial criado por abertura comercial, privatizações e desnacionalização da economia; reconcentração de renda em virtude de carga tributária regressiva; redução da dívida externa mas aumento da interna pública e aumento do superávit primário do orçamento público, paralisando recursos que poderiam ser destinados a gastos sociais

Já em relação ao campo da política social, tal como demonstrado na seção anterior, a assistência social enquanto política pública experimentará um grande processo de expansão no início dos anos 2000, com a promulgação da PNAS e operacionalização do SUAS, o que ocorreu no primeiro mandato do governo Lula (2002-2006) e se desdobrou durante os governos do PT de forma geral. Nesse período, foi possível perceber não só os avanços na concepção da assistência social, mas também esforços no sentido de sua expansão e consolidação enquanto política pública, o que conferiu à assistência social, segundo Mota (2008), uma centralidade em relação às políticas de seguridade social, podendo ser possível notar um incremento relativo no orçamento destinado à assistência social em comparação com as outras políticas de seguridade, embora em valores nominais seu orçamento ainda seja o menor das três (SILVA, 2018). Os principais avanços do governo Lula na expansão e implementação da assistência social podem ser sintetizados em Filho, Santos e Duriguetto (2009, p.2/3)

[...] consideramos que os aspectos mais significativos implementados pelo Governo Lula no campo da assistência social foram: o fim do Programa Comunidade Solidária e a rearticulação do Conselho Nacional de Assistência Social; a unificação dos programas de transferência de renda no denominado Bolsa Família; a centralização das ações da política de assistência social no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); e, por fim, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em setembro de 2004, consubstanciando as diretrizes da IV Conferência de Assistência Social (PNAS), que teve como principal deliberação a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).



No entanto, conforme demonstram Mota, Maranhão e Sitcovsky (2010), não há incompatibilidade entre a manutenção da política econômica neoliberal nesta época, adotada pelos governos do PT, e a expansão e reorganização da assistência social no país, o que pode ser evidenciado a partir de três aspectos: a centralidade dada à assistência social na seguridade social; a priorização dos programas de transferência de renda; e a construção de novas bases de relação entre o Estado e a sociedade civil, a partir do fenômeno da refilantropização.

Encontramos em Mota (2010) os caminhos e argumentos para a problematização deste primeiro aspecto, no que se refere à centralidade que a política de assistência social assume na Seguridade Social brasileira. Segundo a autora, desde a década de 1990 a adesão ao ideário neoliberal opera uma clivagem da política social entre dois pólos: de um lado, a privatização do sistema de proteção social - com a criação da figura do cidadão-consumidor - e, de outro, sua assistencialização - com expansão dos programas sociais de exceção voltados para o cidadão-pobre. Esta cisão pode ser observada no interior da Seguridade Social brasileira a partir do simultâneo processo de privatização/mercantilização da Previdência Social e da Saúde, em face à expansão e centralidade da Assistência Social, tida como novo fetiche de enfrentamento às desigualdades sociais. Percebemos, portanto, que, longe de ser um mecanismo de proteção articulado, a Seguridade Social brasileira apresenta-se como uma “unidade contraditória” marcada, nos governos do PT, pelo crescente processo de assistencialização da proteção social<sup>47</sup>, isto é, pela expansão da política de assistência social em um cenário marcado pela privatização das outras políticas de proteção.

Assim, a assistência social passa a ser colocada como “a” política de proteção social e não enquanto parte de sistema integrado, como se coubesse unicamente a ela responder ao processo de pauperização da população brasileira e, nesse sentido, ao enfrentamento das desigualdades sociais - o que, segundo Mota (2010), serve para operar o fetiche ou “mito” da assistência social. Nesse sentido, à medida que deixa de ser uma política de acesso às demais políticas, como preconizado na LOAS/PNAS, para assumir um lugar de centralidade na política social, sendo colocada como principal mecanismo de enfrentamento às desigualdades sociais, a política de assistência social acaba virando “política estruturadora das demais políticas

---

<sup>47</sup> É importante mencionar que há divergências, no plano teórico-bibliográfico, acerca da pertinência do nome “assistencialização” para designar este processo de expansão da assistência social. Segundo Raichelis, Couto e Yazbek (2012), a utilização do termo não só pode contribuir para reforçar uma visão preconceituosa sobre a assistência social ao recuperar o estigma do assistencialismo, mas também “por não exaurir a análise crítica da complexidade das tendências contemporâneas que jogam a favor da desuniversalização da proteção social como um todo (e não apenas da política de assistência social), buscando reduzi-la a uma ação pública voltada à pobreza extrema, com base em critérios meritocráticos, focalizados e excludentes” (RAICHELIS; COUTO; YAZBEK, 2012, p.459).

sociais” e não mais “política de travessia” e, dessa forma, endossa um discurso neoliberal que não coloca em questão as raízes estruturais das desigualdades sociais, relacionadas ao modo de produção capitalista.

Mota, Maranhão e Sitcovsky (2010) discutem que, especialmente em um momento de crise da sociedade salarial<sup>48</sup>, a assistência social possibilita o acesso dos desempregados aos bens de consumo, adquirindo uma tendência integradora à ordem social que antes pertencia ao trabalho assalariado. Assim, o Estado, na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho, passa a assumir também os aptos ao trabalho, via assistência social.

Em síntese, afirmamos que a expansão da assistência social se inscreve no orbe das transformações econômicas-políticas-sociais em curso, as quais realizaram um conjunto de reformas, dotando a seguridade social de novas configurações [...] Neste contexto, a expansão da assistência social no Brasil ocorreu concomitantemente à ampliação do mercado como mediação para o atendimento às necessidades sociais. Aos que não possam atendê-las desta forma, o Estado lhes oferece os serviços socioassistenciais (SITCOVSKY, 2010, p.157).

Portanto, podemos notar que o fetiche da assistência social, que a coloca como central no enfrentamento à “questão social”, retira da discussão não só as outras políticas sociais como formas de proteção, mas, centralmente, o lugar do trabalho e das políticas de trabalho e renda na superação das contradições sociais, despolitizando o debate sobre as desigualdades ao esvaziá-lo de seu caráter classista. Nas palavras de Mota (2010, p.141),

Instala-se uma fase na qual a Assistência Social, mais do que uma política de proteção social, se constitui num mito social. Menos pela sua capacidade de intervenção direta e imediata, particularmente através dos programas de transferência de renda que têm impactos no aumento do consumo e no acesso aos mínimos sociais de subsistência para a população pobre, e mais pela sua condição de ideologia e prática política, robustecidas no plano superestrutural pelo apagamento do lugar que a precarização do trabalho e o aumento da superpopulação relativa tem no processo de reprodução social.

Outro aspecto que nos ajuda a entender de que forma a expansão da assistência social brasileira não contraria a política econômica neoliberal, mas, pelo contrário, se configura como uma estratégia neoliberal, é a priorização da ênfase nos programas de transferência de renda com foco no combate à pobreza em detrimento dos serviços e ações socioassistenciais. Marca que acompanha a trajetória da assistência social brasileira desde os governos de FHC, como vimos, após os anos 2000 a expansão e crescimento dos recursos destinados ao campo da assistência social também assistirá a uma tendência de crescimento que é canalizada para ações

---

<sup>48</sup> A expressão é utilizada para designar os novos arranjos decorrentes das transformações no mundo do trabalho, tais como a precarização das relações de trabalho, as terceirizações, a informalidade crescente e o desemprego estrutural, que colocam em posição de raridade e escassez o trabalho assalariado formal e protegido (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2010).

relacionadas à transferência de renda (SITCOVSKY, 2010) e que se traduzem em programas focalizados de combate à fome e à pobreza. Conforme demonstram Filho, Santos e Duriguetto (2009), entre os anos de 2006 e 2008, cerca de 90% do orçamento público destinado à assistência eram voltados para o Programa Bolsa Família, enquanto só 10% tinham de ser distribuídos para os diversos serviços, programas e projetos previstos no SUAS.

Este subfinanciamento de ações e serviços socioassistenciais, face ampliação dos programas de transferência de renda, atendem aos anseios neoliberais em primeiro lugar por possuírem impacto irrisório no orçamento, mas que incidem diretamente sobre algumas expressões da “questão social”, como a pobreza extrema. Assim, sob a prerrogativa de “fazer mais com menos” típica do Estado gerencial característico dos postulados neoliberais, os programas de transferência de renda geram pouco impacto no orçamento federal, mas produzem um efeito importante não só de amenizar as consequências da crise estrutural do capital ao agir sobre a manutenção e reprodução da superpopulação relativa, isto é, daqueles que estão à margem do mercado de trabalho (e que não possuem meios próprios de se sustentar), mas também de inserir essas pessoas nos ciclos de consumo, alimentando as possibilidades de circulação e realização do capital.

Nesse sentido, direcionados à parcela mais pobre da população (sendo, por isso, focalizados), percebemos que os programas de transferência de renda são “modalidades de política social compatível com as necessidades ‘fiscais’ do Estado neoliberal, que em última instância são as necessidades de reprodução do capitalismo na periferia do capital” (SILVA, 2018, p.261). Isto aponta, segundo a autora, para a direção histórica do caldo conservador da política de assistência social, que a limita aos aspectos mais imediatos de combate à fome e à miséria, aos indicadores quantitativos de pobreza e ao tecnicismo do processo, que, ao atender às necessidades mais imediatas e materiais da reprodução da vida social, não colocam em questão os processos estruturais que produzem a miséria, a pobreza e a fome.

Dentro desta lógica, são desenvolvidos nos governos petistas dois programas principais de transferência de renda, calcados no ideário de combate à pobreza. O primeiro deles foi o Programa Fome Zero, desenvolvido no 1º mandato de Lula e tido como o primeiro carro-chefe do governo no combate à fome, criado em 2003 em substituição ao PSC, com o objetivo de garantir a segurança alimentar da população brasileira. No entanto, conforme argumenta Silva (2018), à medida que é desenvolvido sob os mesmos postulados neoliberais pautados na focalização dos mais pobres, se desenha também como uma estrutura paralela à política de assistência social, contribuindo para “diluir e minimizar a importância que a política de

assistência social e o próprio SUAS teriam para a garantia dos direitos fundamentais” (SILVA, 2018, p.259).

Em seguida, na esteira deste programa, é criado, em 2004, o Programa Bolsa Família (PBF)<sup>49</sup>, que vira o centro da política social brasileira durante todos os anos dos governos petistas e se configura um importante marco até os dias de hoje. Com uma regulamentação própria<sup>50</sup>, estando fora dos marcos normativos que regulamentam a PNAS e o SUAS, o PBF adquire uma centralidade no âmbito da assistência social, não só em termos de recursos e orçamento (conforme apontado anteriormente), mas na própria organização dos serviços e na rotina de trabalho nos equipamentos, o que, mais uma vez, reflete a direção conservadora apontada pela política de assistência de centrar suas ações nas demandas mais imediatas e emergenciais (SILVA, 2018), deixando de lado questões estruturais vinculados à pobreza para priorizar práticas assistencialistas (OLIVEIRA, YAMAMOTO, 2014).

Além disso, é possível problematizarmos o viés focalista dos programas de transferência de renda, em especial o PBF, à medida que, ao estabelecerem critérios mínimos de renda para a concessão do benefício, não só reduzem o conceito de pobreza e miséria a uma dimensão puramente econômica (atrelada à renda), “objetando seu entendimento como aspecto essencialmente estrutural, complexo e multidimensional” (FILHO et al, 2012, p.27), mas também operam um corte seletivo entre os pobres, atendendo “os mais pobres dentre os pobres” e deixando à margem, com isso, ainda grande parte da população brasileira que vive em condições bastante difíceis (FILHO et al, 2012).

O direcionamento dado à política social dos governos petistas em torno da focalização no combate à pobreza através de programas de transferência de renda foi tão central que, em 2004, é criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome<sup>51</sup>. Notamos, assim, que embora tenha expandido e modernizado o aparato político-institucional da política de assistência social, os governos petistas não rompem com a priorização de programas focalizados e compensatórios em detrimento dos universalistas e redistributivos e, com isso, endossam o cerne da política social desenvolvida nos governos anteriores, marcada pela

---

<sup>49</sup> O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em 2004 a partir da unificação de outros programas de transferência de renda existentes até então (como o Bolsa-Escola e o Fome Zero) e consiste em um amplo programa de transferência de renda com condicionalidades, destinado a famílias que vivam em situação de pobreza ou extrema pobreza, segundo critérios de renda.

<sup>50</sup> O PBF foi criado pela lei nº 10836/2004 e regulamentado pelo decreto nº 5209/2004, os quais, segundo Silva (2018) demarcam claramente sua condição de programa emergencial de combate à pobreza, via transferência de renda.

<sup>51</sup> Hoje transformado em Ministério da Cidadania, na qual se encontra a Secretaria de Desenvolvimento Social como uma subpasta do Ministério.

observância aos princípios neoliberais que preconizam a focalização das ações. Conforme sintetiza Silva (2018, p.19)

A centralidade conferida à política de assistência social nos governos do PT é fundamentada em uma dada opção de política social - compensatória e focalizada - que despreza padrões universais de proteção social, e é executada a partir de um molde específico de “enfrentamento à pobreza”. Tal padrão está fundamentalmente ancorado nos programas assistenciais de “alívio à pobreza”, majoritariamente assentados na transferência de renda condicionada e no apoio e incentivo ao empreendedorismo.

Além disso, é preciso lembrar que o financiamento do orçamento que é destinado aos programas de transferência de renda - assim como às demais políticas de seguridade social, conforme demonstrado em seções anteriores - é marcado pelo princípio da regressividade, isto é, os recursos incidem sobretudo na renda da população trabalhadora e mais pobre, o que limita o alcance e potencial de redistributividade de renda destes programas (SITCOVSKY, 2010). Nesse sentido, quando a assistência social elege os programas de transferência de renda como forma de superação das desigualdades, o que na verdade opera é uma redistribuição da renda entre os próprios trabalhadores e não entre as classes sociais, o que não altera a estrutura geradora de desigualdade de renda no país.

Outra característica da expansão da assistência social proporcionada pela consolidação da PNAS e centralidade conferida a esta política no sistema de proteção social brasileiro que se alinha aos ditames neoliberais é a construção de “novas bases” de relação entre o Estado e sociedade civil. Segundo Sitcovsky (2010), o SUAS possui como uma das diretrizes do SUAS o estabelecimento de novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil, mas na verdade o que faz é “organizar, racionalizar e regulamentar a relação público/privado, com o intuito de evitar a sobreposição de ações e desperdícios de recursos, sob o argumento da eficiência e da eficácia” (SITCOVSKY, 2010, p.161). É importante lembrar que desde meados dos anos 1990, com a reforma (ou contrarreforma) do Estado realizada pelo governo FHC (já discutida em seções anteriores), o poder público passa a se pautar no gerencialismo e assumir como estratégias de gestão os princípios orientadores da esfera privada, calcados na ideia de produtividade e alcance de resultados segundo uma racionalidade econômica pautada no uso de menor gasto possível.

Neste contexto, sob a égide do Estado gerencial, o desenvolvimento e expansão das redes socioassistenciais serão subsumidos à lógica do estabelecimento de parcerias com entidades privadas filantrópicas e com o chamado Terceiro Setor<sup>52</sup>, vistos como representantes

---

<sup>52</sup> Termo comumente utilizado para fazer referência a entidades privadas de direito público, pertencentes à esfera da sociedade civil. Sitcovsky (2010) afirma que, embora marcada por uma imprecisão conceitual, a ideia de Terceiro Setor parte da divisão entre Estado (que corresponderia ao 1º setor), o mercado (2º setor) e a

de uma sociedade civil que seria solidária, altruísta e harmônica. Sitcovsky (2010) demonstra que este ideal de suposta neutralidade, harmonia e solidariedade da sociedade civil, presente na concepção de Terceiro Setor, vai ao encontro das proposições neoliberais à medida que contribui para não só para a desresponsabilização do Estado pela intervenção nas expressões da “questão social” - endossando a proposta de um “Estado mínimo” (para o social, embora máximo para o capital) - mas também possibilitando uma socialização dos custos de execução das políticas sociais com a sociedade civil, o que a esvazia de seu potencial de reivindicação e resistência. Portanto, na execução da assistência social, a sociedade civil passa a ser vista como um espaço de colaboração de classes e co-responsável pela solução das contradições sociais, cujas entidades (como associações comunitárias, por exemplo), deixam de ter papel de organização e mobilização para serem executoras diretas de serviços sociais que deveriam ser ofertados pelo Estado.

No Brasil, o enfrentamento da “questão social”, somado à falta de fundos sociais é subsumido às proposições neoliberais que preconizam o “Estado mínimo”, caracterizando o fenômeno da refilantropização da assistência, pois o governo transfere a responsabilidade de solucionar os impactos da política de ajuste fiscal exigida pelo FMI e o Banco Mundial para a sociedade civil (SITCOVSKY, 2010, p.162)

Observa-se, então, o fenômeno da “refilantropização” da assistência social, a partir do qual se legitimam “‘novas’ formas privadas de provisão social, por meio de ‘velhas’ formas de solidariedade familiar, comunitária e beneficente” (SITCOVSKY, 2010, p.161), as quais, além de esvaziar a sociedade civil de seu papel reivindicatório, enfraquecem a política pública por gerarem possibilidade de descontinuidades em sua execução, uma vez que, não sendo entidades públicas estatais, não possuem obrigação de prover serviços socioassistenciais (fazendo-o, apenas, em nome da benevolência, da caridade ou da solidariedade).

Silva (2018) coloca estas parcerias público-privadas, nas quais há muitas vezes repasses municipais de fundos públicos para o setor privado, como um dos entraves para a expansão do SUAS e a consolidação de uma rede socioassistencial propriamente pública, o que termina por reforçar o patrimonialismo já tradicional no âmbito da assistência social. Nesse sentido, o que se observa, mesmo nas gestões do PT com a expansão da política de assistência social, é a persistência de traços caritativos e filantrópicos regidos por ideais de solidariedade e voluntarismo, que aparecem subjacentes ao desenvolvimento de parcerias.

---

sociedade civil (3º setor). Ele argumenta que esta divisão opera uma fratura entre as esferas política, econômica e social (respectivamente), colocando a esfera da sociedade civil como neutra e esvaziada dos interesses de classe, o que possui o efeito ideológico de desistoricizar a realidade e ocultar o caráter conflitivo e antagônico das contradições de classe existentes na sociedade civil.

É nesta direção de preservação de padrões tradicionais na condução da política de assistência social - historicamente marcada por ações filantrópicas, focalizadas, seletivas, descontínuas e emergenciais - que Silva (2018) vai discutir este processo de expansão como uma “modernização conservadora”. Atenta aos riscos da transposição de um conceito vinculado a determinado contexto histórico-social<sup>53</sup> para uma outra realidade, a autora argumenta que o conceito pode auxiliar na compreensão deste caráter contraditório que marca a expansão da política de assistência social nas primeiras décadas do século XXI, a qual combina aspectos modernizantes e conservadores.

Nesse sentido, segundo a autora, os processos recentes de expansão e centralidade da política de assistência social nos governos petistas, embora modernizem técnica e teórico-juridicamente o aparato institucional da política (com a consolidação do SUAS e de novas formas de gestão, monitoramento e avaliação das ações), muito em função da influência dos organismos internacionais e suas fórmulas neoliberais de gestão da pobreza (como vimos), mantêm aspectos conservadores calcados na priorização dos programas de transferência de renda e combate à pobreza, com corte extremamente seletivo e focalista, e no paralelismo de ações que priorizam a parceria com entidades privadas e filantrópicas. Nas palavras de Silva (2018, p.214),

[...] por modernização conservadora da política de assistência social designamos essa investida de reformulação teórico-prática dos marcos regulatórios da política, sob uma forma peculiar que recoloca vieses conservadores sob nova roupagem.

Além dos três aspectos acima elencados e discutidos que refletem este caráter conservador com que a política de assistência social foi modernizada e expandida após os anos 2000, Silva (2018) também chama atenção para os conceitos e expressões conservadoras presentes no texto da própria PNAS, às quais Couto (2015) se refere quando menciona algumas “questões nodais” da política que podem implicar em sua captura por vieses conservadores. De acordo com a autora,

Retoma-se a noção de política residual, compensatória, focalizada e, portanto, destituída de caráter transformador. Características que têm sido recorrentes no trato da política de assistência social e que têm exigido uma problematização das questões nodais que interferem na explicitação da política, pois podem constituir--se em campo fecundo do pensamento conservador, atrelando seus serviços à reafirmação da não política (COUTO, 2015, p.668).

---

<sup>53</sup> O conceito de “modernização conservadora” foi cunhado por Florestan Fernandes para designar a combinação entre aspectos arcaicos e modernos na formação social brasileira, isto é, para o autor, a transformação da estrutura econômica brasileira no processo de transição para o capitalismo não foi acompanhada de uma modernização das relações sociais e políticas e sim pela manutenção das relações de dominação existentes e, por isso, é possível dizer que no Brasil houve um processo de modernização do arcaico concomitante à arcaicização do moderno (SILVA, 2018).

Assim, estão presentes no texto da PNAS alguns conceitos como os de risco e vulnerabilidade social (produzem a focalização naqueles que podem ser considerados como possíveis riscos à sociedade); empoderamento e autonomia (remetem a uma dimensão individualizante e meritocrática); desenvolvimento de capacidades, empreendedorismo e sustentabilidade (que reforçam mais uma vez um viés individualizante, como se só dependesse de cada indivíduo e família romper com sua situação de miséria e como se depender do Estado fosse algo negativo); matricialidade socio-familiar (risco de responsabilizar unicamente a família pelo cuidado a seus membros, desresponsabilizando Estado, além de não problematizar a política econômica que não permite a sustentabilidade dessa família para que ela possa viabilizar a proteção a seus entes) (RAICHELIS; COUTO, 2011; FILHO et al, 2012) e mesmo o termo “vigilância socioassistencial” (que pode contribuir ou reproduzir uma forma de controle da pobreza e dos pobres), que podem ser entendidos como expressão de um novo campo normativo que se pretende à regulação de condutas nos moldes preconizados pelo pensamento liberal-conservador (SILVA, 2018).

Ao introduzir termos e conceitos considerados mais adequados e contemporâneos à situação atual, como “territórios vulneráveis”, “situação de risco”, “exclusão social”, “vulnerabilidade”, entre outros, a PNAS acaba por reproduzir o conservadorismo de delimitar as “situações-problema” nos próprios usuários, deixando em obscuro as condições estruturais que demarcam as situações concretas (SILVA, 2018, p.270).

Segundo Silva (2018), estes conceitos expressam um viés teórico-político que acaba por reproduzir um conservadorismo liberal à medida que esvaziam a política de um entendimento teórico pautado no caráter classista, isto é, descolam os sujeitos de suas relações sociais, criando uma despolitização da política (COUTO, 2015) e não apresentam uma mínima problematização do movimento que determina as condições nas quais a PNAS visa atuar. Nas palavras de Couto (2015, p.674)

Tratar o campo da política social como campo gerencial, destituído do seu caráter classista, tem se reverberado em um terreno propício à despolitização. E assim sendo, destituído de contradições, apenas deve cumprir o papel de amortecedor, aliviando em parte os sofrimentos impostos aos trabalhadores.

Portanto, reconhecer a centralidade da assistência social nos governos petistas não quer dizer que se constitui enquanto uma política progressista, sendo esta “centralidade mais no campo político-ideológico do que em termos práticos de recursos” (SILVA, 2018, p.290). A falta destes recursos se relaciona, ainda, a outro aspecto que, segundo Raichelis e Couto (2011), fragiliza a implementação do SUAS, que diz respeito aos processos de precarização do trabalho. Este é um tema cuja discussão aparecerá melhor aprofundada em outros capítulos desta pesquisa, mas é importante também pontuá-lo aqui, uma vez que muitos autores (RAICHELIS;



COUTO, 2011; SILVA, 2018; FILHO et al, 2012) apontam o fenômeno como outro entrave para a consolidação da política de assistência tal qual preconizada pelas normativas. Nesse sentido, os efeitos da adesão da política econômica aos postulados neoliberais também se desdobram no campo das relações e condições de trabalho no âmbito da assistência social, marcadas por processos de flexibilização, precarização e intensificação, que são melhor explorados no próximo capítulo.

Em suma, como sintetizado por Mota, Maranhão e Sitcovsky (2010), podemos apontar como principais mudanças na seguridade social brasileira a partir das medidas de ajuste neoliberal conforme orientações dos organismos financeiros internacionais, que ajudam a caracterizar o cenário de expansão da assistência social no Brasil: a regressão de políticas redistributivas em prol das de caráter compensatório, seletivo e fragmentado (o que explica a centralidade dos programas focalizados de “combate à pobreza”); a privatização e mercantilização de alguns serviços sociais (saúde e previdência) consoante à expansão de programas sociais de exceção (assistência), que racionaliza e restringe o atendimento das demandas sociais em tempos de desemprego e precarização do trabalho; a emergência de novos protagonistas (empresas privadas, terceiro setor) que amparam a redefinição da intervenção do Estado sob os marcos da reforma gerencial e a consolidação do discurso do voluntariado; a emergência de novas categorias que dificultam uma análise crítica sobre as determinações das desigualdades (tais como vulnerabilidade e risco social, inclusão/exclusão) e esvaziam a política de seu caráter classista e, finalmente, o nexo não explicitado entre a assistência social e as políticas sobre o mercado de trabalho.

Diante deste cenário, descrito ao longo desta seção e sintetizado no parágrafo acima, podemos entender de que forma a assistência social é alçada à condição de política estruturadora da proteção social, a qual, ao viabilizar programas de transferência de renda, substitui o trabalho assalariado como mecanismo integrador e termina por suprir o lugar deixado pelo esvaziamento de outras políticas, como as de trabalho e renda. O “mito da assistência social”, conforme terminologia adotada por Mota (2008), refere-se justamente a esta tensão inerente à assistência social enquanto política pública no contexto histórico marcado pelo ideário neoliberal, em que ela passa a ocupar lugar de destaque e protagonismo na superação das contradições sociais.

Assim, embora as situações de desemprego e precarização do trabalho - agudizadas no cenário neoliberal dos anos 1990 em diante - extrapolem as finalidades de uma política de assistência social, insiste-se neste fetiche social que coloca a centralidade desta política como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais (MOTA, 2010). Nesse sentido, embora os últimos anos de governo, sobretudo os petistas, o país tenha assistido a uma modernização

da política de assistência social, isso foi feito de forma conservadora, isto é, de forma a preservar a função essencial desta política, como toda política social, de controle e reprodução da força de trabalho e manutenção das relações sociais capitalistas, mantendo intocadas a desigualdade social e a apropriação social da riqueza (SILVA, 2018).

No entanto, é importante ter em mente que as críticas e problematizações aqui colocadas não invalidam a importância e expressividade das conquistas realizadas nas últimas décadas em relação à consolidação da assistência social enquanto política pública e sua expansão e modernização, nem os avanços que estas representaram para a melhoria das condições de vida de grande parte da população brasileira. Sobretudo em tempos tão difíceis que enfrentamos e enfrentaremos com os (des)governos da atual situação política brasileira, em um cenário polarizado e marcado por posições ultraconservadoras e extremistas, corre-se o risco de problematizar estes aspectos e incorrer na armadilha de dizerem que, então, a política de assistência social não deveria existir como tal. Nesta perspectiva, devemos sublinhar que o desafio que se coloca é o de radicalizar o caráter público e democrático da política social enquanto garantia de condições de sobrevivência da classe trabalhadora para além dos aspectos materiais. Particularmente em relação à política de assistência social, apresenta-se o desafio de “[...] distinguir e compreender a necessidade objetiva da ampliação da assistência diante do agravamento da pobreza, sem a ela hipotecar o principal e às vezes único mecanismo de enfrentamento da ‘questão social’” (MOTA, 2010, p.145).

Desta forma, consoante ao exposto por Filho et al (2012), longe de defendermos o fim da existência dos programas de transferência de renda ou da própria política de assistência social como vem sendo desenvolvida (o que as problematizações acima levantadas poderiam levar a pensar), é preciso que lutemos não só pela articulação entre a assistência e as demais políticas sociais, ampliando seu leque protetivo (RAICHELIS; COUTO; YAZBEK, 2012), mas também pela indissociabilidade desta de uma política econômica que seja capaz de superar efetivamente a concentração de renda e as desigualdades sociais.

[...] é necessário ter em mente que junto a tal política, precisa-se pensar em uma articulação da transferência monetária com outros programas sociais e com uma política econômica de geração de emprego e renda, de valorização da renda do trabalho e de desconcentração da renda e da riqueza socialmente produzida, o que não se fará sob a orientação neoliberal que continua marcando o desenvolvimento da economia brasileira (FILHO et al, 2012, p.27).

Portanto, faço coro com Filho et al (2012) acerca das três dimensões características dos desafios para implementação do SUAS na realidade brasileira: combinar a luta pela sua implementação com luta por uma política econômica que seja voltada para distribuição da renda

e riqueza; qualificar os atores para essa luta e criar metodologias de trabalho que promovam participação da população, tanto no âmbito específico da assistência social quanto na luta política mais ampla.

Estas dimensões tornam-se ainda mais relevantes se considerarmos o recente (e atual) cenário político brasileiro, o qual, marcado por uma crise política que culminou no golpe desferido contra a ex-presidente Dilma Rousseff em 2016<sup>54</sup>, vem representando, de forma crescente e intensa, sérias ameaças às conquistas das últimas décadas, não só à política de assistência social às políticas sociais no geral, mas à própria democracia.

No âmbito da proteção social, destacam-se no governo de Michel Temer (2016/2017), orientado pelo controverso programa “Uma Ponte para o Futuro”<sup>55</sup>, os seguintes retrocessos: reforma ministerial, com extinção de alguns ministérios (como o Ministério da Previdência Social, cujas estruturas e órgãos internos foram desmontados e redirecionados para o Ministério da Fazenda<sup>56</sup>) (JESUS; LOPES, 2017) e fusão de outros (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome uniu-se com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, dando origem ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário - atualmente Ministério da Cidadania) (SANTOS et al, 2017); edição da Medida Provisória (MP) 739/2016<sup>57</sup> e do Decreto

<sup>54</sup> No dia 31 de agosto de 2016 o então vice-presidente Michel Temer (PMDB) assume oficialmente o governo federal como Chefe do Executivo após aceitação do pedido de impeachment da presidente Dilma Rousseff (PT) pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, processo que, dada as articulações jurídico-institucional em torno de determinados interesses políticos e as fragilidades dos argumentos apresentados para a solicitação do impeachment, pode ser compreendido como um golpe de Estado conduzido pelo Legislativo, o Judiciário e a mídia (SILVEIRA, 2017).

<sup>55</sup> O programa de governo foi apresentado pelo então PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) - hoje MDB -, partido ao qual pertencia Temer, já em fins de 2015 (antes mesmo de haver o processo de impeachment e ele ser empossado presidente) e trazia propostas vinculadas ao aprofundamento do projeto neoliberal, enfatizando medidas de austeridade fiscal, reforma administrativa do Estado, da previdência social e ataque aos benefícios e programas sociais (JESUS; LOPES, 2017)

<sup>56</sup> Este processo foi orientado por meio da Medida Provisória (MP) 762/2016. Embora a maior parte das instâncias de planejamento, gestão e decisão da política de previdência social tenham sido redirecionadas para o Ministério da Fazenda, o que, segundo Jesus e Lopes (2017) é uma clara expressão da subsunção da proteção social aos trabalhadores aos interesses do capital financeiro nacional e internacional e da reafirmação da lógica do “seguro” na política de previdência social, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) foi redirecionado para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, sendo apartado das demais estruturas responsáveis pelo controle e planejamento, o que, segundo os autores, pode ensejar a lógica da focalização dos benefícios (apenas para os mais pobres dentre os pobres) e o rebaixamento de seus valores, tanto dos previdenciários (aposentadorias e pensões) quanto dos assistenciais (BPC)

<sup>57</sup> A MP 739/2016 instituiu o Programa Revisional de Benefícios por Incapacidade (PRBI), que contempla um conjunto de medidas que estabeleçam que os benefícios por incapacidade (auxílio-doença e aposentadoria por invalidez) pudessem ser revistos a qualquer tempo, inclusive incentivando, por meio de bonificações aos médicos peritos, o aumento do número de perícias realizadas com o intuito de rever e restringir o acesso a estes benefícios. Segundo Jesus e Lopes (2017, p.7), “a proposta aumenta a fiscalização e o controle dos beneficiários, por meio de cruzamento de dados dos sistemas informatizados, além do uso excessivo de mais formulários e documentos comprobatórios, elevando a já monumental burocracia para acessar os direitos”. Embora tenha vigorado por pouco tempo, pois perdeu a validade em novembro de 2016 por não ter sido aprovada pelo Congresso, os autores destacam que a referida MP teve efeitos muito negativos não só por ter sido responsável pelo cancelamento de milhares de benefícios, mas também por ter servido como modelo

8.805/2016<sup>58</sup>, os quais, sob o argumento da necessidade de conter os gastos sociais do Estado diante de um alegado desequilíbrio fiscal, além da ênfase em supostas fraudes, inauguram a apelidada “operação pente fino” no acesso aos benefícios previdenciários e assistenciais; a promulgação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241/16 (Câmara Federal) ou PEC 55/16 (Senado Federal), apelidada como a “PEC do Teto dos Gastos”, que prevê um congelamento dos gastos públicos (corrigidos apenas pela inflação) para os próximos 20 anos, impossibilitando um maior investimento nas políticas sociais em geral (JESUS; LOPES, 2017); e a desregulamentação da questão do trabalho com a aprovação das leis nº 13429/2017 (Lei da Terceirização)<sup>59</sup> e da lei nº 13467/2017 (lei que altera a CLT, conhecida como lei da Reforma Trabalhista)<sup>60</sup>.

No âmbito específico da política de assistência social, podemos destacar que as medidas supramencionadas, ao contribuírem para a agudização das expressões da questão social à medida que expressam um enxugamento dos mecanismos de proteção social, acarretam numa crescente transferência de demandas e aumento do número de atendimentos no campo da assistência social (JESUS; LOPES, 2017), que, contraditoriamente, já sofre com uma fragilidade orçamentária, tal qual apresentado anteriormente, e cujo estrangulamento tem sido mais agravado após a aprovação da PEC do teto dos gastos.

Segundo Silveira (2017), o ano de 2017 assistiu a uma redução no montante de recursos destinados à assistência social, uma vez que a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias foi realizada com base no executado de 2016. Este caminho parece ter sido reiterado no ano seguinte, conclusão a que chegam Santos, Bonetti e Matielo (2018) a partir da análise da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2018.

---

“bem sucedido” de corte de gastos e de medida de austeridade fiscal, inspirando inclusive a edição futura de uma nova MP (767/2017) de mesmo teor.

<sup>58</sup> O referido decreto prevê, dentre outras situações, que todos os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) - cujo financiamento é dado pela política de assistência social, mas operacionalização é feita pelo INSS - e seus familiares sejam obrigatoriamente cadastrados no Cadastro Único para os Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) realizado pela Assistência Social. Jesus e Lopes (2017) apontam que além de configurar a imposição de mais uma condicionalidade e de retardar e/ou dificultar o acesso ao benefício, este decreto guarda implicações para os processos de trabalho na Assistência Social, uma vez que se traduz em um aumento de demandas para os CRAS.

<sup>59</sup> Aprovada pela Câmara como projeto de lei em março de 2017, a referida lei amplia a possibilidade de terceirização para todas as atividades das empresas (incluindo atividades fins) e teve um substitutivo no Senado que também ampliou de três para seis meses o tempo permitido para trabalho temporário, o qual pode ser alterado através de acordo ou convenção coletiva de trabalho.

<sup>60</sup> Através desta lei, o governo federal alterou as bases da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) até então vigentes no país, dentre cujas mudanças destacam-se: a extinção da contribuição sindical obrigatória, a criação e regulamentação do trabalho intermitente e do teletrabalho, o fracionamento das férias em até três períodos, a sobreposição do negociado coletivamente em face à legislação (favorecendo interesses patronais), a extinção da obrigatoriedade de pagar pelo tempo de deslocamento, dentre outras revisões que impõem ainda maiores dificuldades para a garantia dos direitos e de condições mínimas de vida aos trabalhadores.

Segundo os autores, a primeira proposta orçamentária encaminhada ao Congresso previa uma redução de mais de 99% nos recursos destinados para a estruturação da rede e execução de serviços e ações em relação ao ano de 2017 (em valores numéricos, uma queda de R\$ 2 bilhões para R\$ 3,4 milhões). Esta mesma proposta sofreu algumas modificações e recomposições orçamentárias, mas mesmo assim a proposta final (Mensagem Modificativa ao Projeto de Lei Orçamentária 2018) apresentou corte de 30% nos recursos destinados às ações na assistência social e de quase 98% nas ações destinadas à estruturação da rede, além da redução em 3,7% para o Programa Bolsa Família (o que implicaria em um corte de cerca de 500 mil famílias beneficiárias<sup>61</sup>). Por isso, embora em termos de valores reais o montante orçamentário destinado à política de assistência social tenha verificado um aparente aumento (da ordem de 5,7%), quando se analisam as ações estratégicas para a manutenção de execução dos serviços do SUAS é possível perceber cortes da ordem de 99% (SANTOS; BONETTI; MATIELO, 2018).

Além de apontar a questão orçamentária como um dos impactos da agenda neoliberal nas bases estruturantes do SUAS, Silveira (2017) também apresenta que outra medida a ser destacada que também explicita o ataque aos fundamentos do SUAS é a aprovação do Programa Primeira Infância no SUAS<sup>62</sup>. Este Programa, também conhecido como Programa Criança Feliz, possui caráter intersetorial e preconiza a realização de visitas domiciliares às famílias que possuam gestantes e/ou crianças na faixa etária de zero a seis anos, com o objetivo de promover seu desenvolvimento integral, devendo ser coordenado pelo então Ministério de Desenvolvimento Social (BRASIL, 2018).

No entanto, embora tenha ganhado centralidade no Governo Temer no que se refere às aos serviços ofertados pela assistência social, a autora aponta que o referido Programa se constitui em um risco ao SUAS, pois, além de desconsiderar a rede de serviços já implantada e implicar na sobreposição de ações, também se efetiva a partir de regimes de contratação precarizados dos visitantes sociais (contrariando a lógica da gestão de trabalho no SUAS preconizada pela NOB-RH/SUAS) e pode incorrer em uma perspectiva de fiscalização e controle moral das famílias, constituindo nova roupagem da prática de medicina social de controle dos pobres (SILVEIRA, 2017).

---

<sup>61</sup> Santos, Bonetti e Matielo (2018) apresentam dados de estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) e pela Fundação João Pinheiro (FJP) no mês de setembro, o qual aponta que, na época, já eram mais de 4 milhões de pessoas que retornaram à situação de pobreza no país.

<sup>62</sup> Resolução nº 20, de 24 de novembro de 2016.

Nesse sentido, o Programa acaba acionando e ao mesmo tempo sendo a expressão da assunção de uma agenda regressiva da política de assistência social pelo governo Temer, com evidente crescimento do conservadorismo e retrocessos nos avanços já consolidados em governos anteriores, os quais foram reconhecidos internacionalmente pelo esforço em retirar 22 milhões de pessoas da linha da extrema pobreza (SANTOS; BONETTI; MATIELO, 2018). Por isso, Silveira (2017, p.505) afirma que

o Suas tem sido minado nas suas bases estruturantes. A cristalização da agenda do Suas, o congelamento de recursos e a implantação do Programa Criança Feliz, no âmbito da arquitetura institucional da política de assistência social, são fatores que abrem caminho para a propagação do conservadorismo aliado ao gerencialismo, bem como dos retrocessos com implicações sociais, políticas e culturais.

Em suma, podemos notar que todas as medidas até agora apresentadas (desmantelamento do SUAS, redução do Bolsa Família, corte brutal no orçamento da assistência social e previsão de redução do orçamento dos gastos sociais em geral com aprovação da EC 95/2016, propostas de alteração e critérios de acesso aos benefícios assistenciais e previdenciários, desregulamentação das relações de trabalho...) adotadas pelo governo Temer - e reafirmadas no atual governo - se inscrevem no bojo de um projeto neoliberal que, embora não tenha sido totalmente abandonado pelos governos petistas, foi intensificado e reafirmado pela agenda de Temer. Tal projeto, calcado na subordinação da política social e do papel do Estado às medidas de austeridade fiscal, aprofunda as perspectivas contrárias à proteção social em prol da supremacia dos valores e interesses do mercado e gera, conseqüentemente, o aumento da desigualdade social e a precarização das condições de vida da maioria da população brasileira (JESUS; LOPES, 2017; SILVEIRA, 2017).

Desta forma, entendo que a caracterização do cenário e conjuntura atual das políticas sociais e, em especial, da política de assistência social é de suma importância tanto para a compreensão dos contextos nos quais as atuações profissionais se dão, quanto para a construção da perspectiva que os entende não só como contextos, mas como condicionantes da inserção e dos exercícios profissionais, sendo esta discussão melhor e mais especificamente empreendida no próximo capítulo.

## 2 A CATEGORIA “TRABALHO” E A ESFERA PÚBLICA ESTATAL: MEDIAÇÕES PARA POSSÍVEIS ANÁLISES SOBRE A INSERÇÃO PROFISSIONAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os homens fazem a sua própria história; contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade, pois não são eles quem escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita, mas estas lhes foram transmitidas assim como se encontram.

*Karl Marx*

Tendo em vista que o objeto de minha dissertação diz respeito à análise da inserção dos psicólogos em processos de trabalho coletivos no âmbito da política de assistência social, parte importante e fundamental do esforço teórico a ser empreendido na pesquisa diz respeito ao levantamento bibliográfico próprio ao campo de conhecimento da Psicologia acerca das produções acadêmico-científicas que abordam a temática, além do conhecimento produzido a partir de movimentos organizativos e de mobilização da categoria em torno da construção de uma formação mais crítica e que sublinham a importância do desenvolvimento de novos parâmetros teórico-metodológicos para a atuação nas políticas públicas e, em especial, no campo da assistência social, cuja discussão será abordada no próximo capítulo.

No entanto, a prerrogativa que norteou a escrita deste capítulo diz respeito à compreensão de que as análises sobre a inserção e atuação dos psicólogos no contexto das políticas públicas dependem não apenas das reflexões e perspectivas internas da profissão, no que diz respeito a seu acúmulo teórico-metodológico próprio, mas também das configurações que esta inserção assume no âmbito da divisão social e técnica do trabalho enquanto uma das especializações do trabalho coletivo exercido nos marcos de uma política pública na sociedade capitalista.

De acordo com Almeida e Alencar (2011), a constituição das ações profissionais envolve a capacidade de escolha de cada sujeito (e, nesse sentido, guardam estreita relação com a formação), mas também engloba determinações que incidem sobre o trabalho nos serviços e, em particular, nas políticas públicas, no que se refere ao estatuto do assalariamento, condição que explicita a não disponibilidade de todos os meios necessários à execução do trabalho<sup>63</sup> e que se relaciona com a inserção profissional na divisão sócio-técnica do trabalho, a qual varia

---

<sup>63</sup> A discussão sobre a condição de assalariamento e seus rebatimentos para a análise do trabalho profissional será melhor trabalhada a partir das reflexões de Yamamoto (2010) em seção posterior deste capítulo.

conforme as distintas conjunturas históricas que passam a requisitar diferentes categorias para integrar o circuito das profissões necessárias à reprodução do modo de produção capitalista.

Nesse sentido, podemos entender que as respostas profissionais se constroem historicamente como o produto da combinação destas determinações externas com o acúmulo teórico e metodológico próprio à determinada profissão e, por isso, este e o próximo capítulo desta dissertação abordam, respectivamente, estas duas dimensões. Sobre estas determinações externas, Almeida e Alencar (2015) afirmam que, para que possamos tecer análises sobre as inserções concretas nos diferentes espaços ocupacionais, é preciso que levemos em consideração a participação em processos de trabalho coletivos, uma vez que “pensar a ação profissional requer identificar também as determinações que estruturam o próprio trabalho na sociedade e suas mediações em relação à esfera dos serviços” (ALMEIDA; ALENCAR, 2015, p.163).

Na mesma direção dos autores supracitados, Raichelis (2011) afirma que, para que possamos entender o trabalho no âmbito da política de assistência social, tomada aqui como foco de análise em virtude do recorte do objeto da pesquisa, é preciso levar em conta não só os aspectos relacionados à gestão específica do trabalho, mas aos modos de organização deste na sociedade capitalista contemporânea, marcada pela adesão ao ideário neoliberal e pelos consequentes processos de precarização, intensificação, flexibilização e desregulamentação do trabalho, que serão abordados ao longo deste capítulo. Neste cenário - o qual, segundo a autora, ganha contornos específicos na assistência social em virtude de seu histórico de desprofissionalização, descontinuidades, atuação improvisada e cultura clientelista e assistencialista -, “a temática do trabalho e dos trabalhadores do SUAS é um dos grandes desafios a ser enfrentado se o objetivo for a concretização da Assistência Social” (p.42). Almeida e Alencar (2011) argumentam nesse mesmo sentido quando propõem o “trabalho”, sob o ponto de vista da apreensão marxista, como categoria central para a compreensão do fazer profissional.

Assim como os autores mencionados acima, entendo que a abordagem marxista pode auxiliar na leitura e análise das condições em que se efetiva a inserção e atuação da Psicologia, o que possibilita olhar não só para a forma concreta da ação profissional (e que muitas vezes se restringe às próprias reflexões internas à profissão, como já apontado), mas para seu lugar nas disputas societárias, isto é, para uma abordagem que busque situar a inserção da Psicologia na sociedade capitalista e no rol das profissões necessárias à reprodução deste modo de produção e organização da vida social (ALMEIDA; ALENCAR, 2015). Esta abordagem, portanto, coloca a importância de construir um olhar atento para a investigação das tendências e fenômenos



presentes no campo da política social (que atualmente se desenham sob a hegemonia neoliberal com processos de descentralização, privatização e focalização) e que “determinam novas racionalidades na organização dos processos de trabalho coletivos e potencializam ou obstaculizam as competências e atribuições profissionais [...]” (ALMEIDA; ALENCAR, 2015, p.171).

Nesse sentido, neste capítulo a categoria “trabalho” foi considerada como mediação para a análise da ação profissional (ALMEIDA; ALENCAR, 2011), bem como abordadas as tendências de organização dos processos de trabalho na atualidade como outra mediação necessária para a compreensão da inserção da Psicologia no campo das políticas públicas. Desta forma, acredito ser importante avançar na construção de um olhar que ilumine as condições estruturais colocadas a partir da dinâmica da realidade social, as quais, mais do que um cenário ou pano de fundo sobre o qual se desenvolve o exercício profissional, são fatores intrinsecamente ligados à própria atividade desenvolvida, isto é, condições do próprio exercício profissional (IAMAMOTO, 2015).

## **2.1 Trabalho: da contribuição de Marx às reflexões sobre sua particularidade na esfera dos serviços**

Entender a categoria trabalho como mediação fundamental para a análise da ação e inserção profissional dos psicólogos implica, em primeiro lugar, defini-la e contextualizá-la, isto é, não tomá-la em abstrato, mas sim entender como ela se concretiza e particulariza nos diferentes contextos históricos, e, especificamente, no contexto atual, em que o modo de produção capitalista tem assistido a um aumento exponencial do setor de serviços e dos processos de trabalho a ele relacionados.

Segundo Antunes (2018), a realidade da economia brasileira registra a tendência a uma expansão significativa do trabalho assalariado no setor de serviços, sendo que nas últimas décadas o setor terciário tem aumentado sua posição relativa na composição do Produto Interno Bruto (PIB), o que contribui para reconfigurar a morfologia da classe trabalhadora no Brasil (dando origem ao que ele chama de “novo proletariado de serviços”). Segundo o autor, entre os anos de 1980 e 2008, o setor de serviços cresceu em 30,6%, correspondendo atualmente a dois terços de toda a produção nacional. Dal Rosso (2014) também aponta que, já nos anos 2000, o censo apresenta que 60% da força de trabalho ativa estava empregada no setor de serviços. Estes dados demonstram a importância da análise sobre a forma como este setor tem funcionado no sentido de favorecer os processos de acumulação capitalista.

Hoje, um século e meio depois, com as profundas mutações vivenciadas pelo capitalismo da era digital-informacional e com a expressiva expansão dos serviços e sua mercadorização, torna-se premente oferecer um efetivo entendimento de qual é o papel dos serviços na acumulação de capital, como se realiza o processo de produção dentro desse setor, bem como qual é a real participação desses trabalhadores e dessas trabalhadoras no processo de valorização do capital e de criação (ou não) de mais-valor (ANTUNES, 2018, p.50).

Nesse sentido, entendo que para analisar o trabalho na prestação de serviços sociais públicos, ou, em outras palavras, o trabalho nas políticas públicas, é necessário compreender o trabalho no setor de serviços de forma geral, tanto a partir da conceituação da teoria do valor e das discussões sobre o trabalho produtivo e improdutivo, quanto em suas principais tendências de organização que se expressam em novas morfologias do trabalho no mundo atual (ANTUNES, 2018). Para chegar a estes entendimentos, acredito ser necessário fazer o percurso de construção teórica do próprio conceito de trabalho e, mais especificamente, do trabalho no modo de produção capitalista, de acordo com a teoria do valor-trabalho marxiana, uma vez que as condições e relações de trabalho atuais nos serviços encontram-se estruturadas a partir destas determinações.

Segundo Marx (2013), o trabalho pode ser definido, de forma geral, como uma relação entre homem e natureza, na qual este a transforma para a produção de valores de uso que atendam à satisfação de suas necessidades e, nesta transformação, transforma a si próprio. Nesse sentido, se o trabalho pode ser caracterizado como uma atividade de transformação da natureza por meio da criação e uso de instrumentos para satisfazer necessidades, ele é também uma atividade de transformação do próprio homem, que no curso de seu desenvolvimento - e através da realização do trabalho - transforma a si próprio na direção de sua humanização (enquanto superação de sua natureza animal). É neste papel de transformação dos sujeitos em homens, ou, melhor dizendo, em ser social, que reside a natureza ontológica do trabalho (LUKÁCS, 1978)<sup>64</sup>.

Esta característica geral do processo de trabalho (atividade de transformação da natureza e, com isso, do próprio homem), independe, segundo Marx (2013), de uma forma social determinada, podendo ser compreendida em outras formações sociais que não apenas no modo

---

<sup>64</sup> É válido destacar que a reflexão sobre o trabalho e exercício profissional nos serviços a partir da teoria marxista compreende algumas polêmicas e uma gama heterogênea de debates e autores, cujas diferenças e particularidades não devem ser desconsideradas. Um exemplo de diferença de posicionamento pode ser encontrado em Lukács, autor que discute a compreensão das atividades profissionais exercidas na esfera dos serviços no âmbito dos complexos sociais e da reprodução social, os quais dialeticamente determinam e são determinados pelo complexo do trabalho, mas dele se diferenciam. No entanto, uma vez que o aprofundamento deste debate não diz respeito de forma direta ao objeto de estudo desta pesquisa, vale apenas ressaltar que a apropriação da categoria “trabalho” para a compreensão das ações profissionais na esfera dos serviços (presente na produção teórica de áreas como o Serviço Social e a Educação) foi adotada nesta pesquisa segundo o entendimento de que esta perspectiva melhor contribui para a problematização das novas determinações que incidem sobre a inserção e prática profissional do psicólogo no campo das políticas públicas.

de produção capitalista. Ela engloba a definição dos elementos simples que compõem este processo de trabalho: a atividade orientada a um fim (capacidade teleológica), os objetos e os meios de trabalho (que podem ser definidos como meios de produção). Nas palavras de Marx (2013, p.335), é possível dizer que

O processo de trabalho, como expusemos em seus momentos simples e abstratos, é atividade orientada a um fim – a produção de valores de uso -, apropriação do elemento natural para a satisfação de necessidades humanas, condição universal do metabolismo entre o homem e a natureza, perpétua condição natural da vida humana e, por conseguinte, independente de qualquer forma particular dessa vida, ou melhor, comum a todas as suas formas sociais.

O emprego destes elementos vai adquirir contornos específicos na forma histórico-social capitalista do processo de produção, uma vez que esta se define não só por ser um processo de trabalho real, mas também por ser um processo de valorização (por isso, segundo o autor, podemos descrever o processo de produção capitalista como a unidade entre os processos de trabalho e os processos de valorização). Para entender o sentido desta afirmação, isto é, para compreender os motivos pelos quais o processo de trabalho capitalista ganha a marca do processo de valorização, entendo ser importante abordar de forma mais detalhada, ainda que sucintamente, o que ficou conhecido como a “teoria do valor” em Marx.

No primeiro capítulo do primeiro volume de *O Capital*, quando Marx (2013) desenvolve seus argumentos para explicar o que é a mercadoria, o autor apresenta os conceitos de valor de uso e de valor, sendo o primeiro relacionado às propriedades físicas que conferem uma utilidade à mercadoria (no sentido da satisfação das necessidades humanas), enquanto o segundo, que se desdobra no valor de troca quando a mercadoria é realizada no mercado, diz respeito à dimensão do *trabalho abstrato* envolvido na produção de determinada mercadoria, medido em termos quantitativos (sendo esta abstração - dada a partir da transformação da qualidade do trabalho em sua quantidade - o que permite que os produtores possam trocar seus produtos no mercado).

Assim, enquanto os valores de uso são produzidos por *trabalhos concretos*, qualitativamente diferentes entre si, os valores (e valores de troca) são determinados pela quantidade de trabalho médio socialmente necessário à produção daquela mercadoria, relacionada à dimensão do *trabalho abstrato*. A diferença entre essas categorias é explicitada em Rubin (1987, p.156, grifos do autor), quando afirma que o “trabalho concreto é a definição de trabalho em termos de suas *propriedades técnico-materiais*. O trabalho abstrato compreende a definição de *formas sociais* de organização do trabalho humano”, sendo caracterizado pela abstração das formas concretas de trabalho e da relação social entre produtores mercantis separados.

É importante destacar o lugar de centralidade que estas categorias econômicas assumem na explicação da teoria do valor e a estreita relação que elas guardam com as configurações assumidas pelo âmbito da produção das mercadorias. Rubin (1987), explorando a teoria de Marx, afirma a construção do mercado universal como a condição ontológica fundamental para que estas categorias se firmem como universais para a explicação do modo de produção capitalista, isto é, de acordo com o autor, o processo de igualação do trabalho social – a partir de seus aspectos quantitativos presentes em sua natureza abstrata – só pode se dar em um momento marcado pela universalização das relações de troca característico da sociedade mercantil, isto é, pelo fato de que a troca passa a ser a forma dominante do processo de produção, o qual passa a ser realizado especialmente para a troca.

O autor afirma que é tarefa da teoria do valor “compreender e explicar *teoricamente* o processo de igualação de mercadorias que ocorre regularmente no mercado, em estreita relação com a igualação e distribuição do trabalho social no processo de produção [...]” (RUBIN, 1987, p.140, grifos do autor). Nesse sentido, demonstra de que forma a universalização das relações de troca oportunizada pelo desenvolvimento da sociedade mercantil - na qual o vínculo entre os diferentes produtores mercantis não se dá diretamente no próprio processo de produção; pelo contrário, se realiza somente através do processo de troca, a partir da abstração das propriedades concretas de seus trabalhos e produtos – produz uma interrelação do trabalho social entre as diferentes formas de trabalho (concretas), ocasionando modificações no trabalho dos produtores mercantis tais quais descritas a seguir:

Desta maneira, através do processo de troca, o trabalho *privado* adquire uma característica complementar na forma de trabalho *social*, o trabalho *concreto* na forma de trabalho *abstrato*, o trabalho *complexo* é reduzido a trabalho *simples*, e o trabalho *individual* a trabalho *socialmente necessário*. Em outras palavras, o trabalho do produtor mercantil, que no processo de produção assume diretamente a forma de trabalho privado, concreto, qualificado [...] e individual, adquire propriedades sociais no processo de troca, que o caracterizam como trabalho social abstrato, simples e socialmente necessário (RUBIN, 1987, p.142, grifos do autor)

Dessa forma, o argumento utilizado por Rubin (1987) a partir dos escritos de Marx é o de que a categoria de *trabalho abstrato* está diretamente relacionada a uma determinada forma social de produção, uma vez que ela corresponde não apenas a um trabalho socialmente igualado, mas a um trabalho socialmente igualado em uma forma específica – característica da economia mercantil – em que este processo de igualação se realiza sob uma forma material e o trabalho só pode tornar-se social enquanto trabalho igual. Além disso, o autor discute que a categoria possui uma centralidade importante para a compreensão da teoria do valor, uma vez que é o trabalho abstrato que cria valor, sendo o valor uma “expressão material do trabalho

social” (RUBIN, 1987, p.169), isto é, “trabalho coagulado”, “reificado’, ‘materializado’, e simultaneamente uma expressão das *relações* de produção *entre pessoas*” (RUBIN, 1987, p.170, grifos do autor).

Notamos que o processo de formação de valor, portanto, corresponde à quantidade de trabalho utilizada para produzir determinado bem material, a qual possibilita igualar socialmente as diferentes formas de trabalho (RUBIN, 1987). Este processo pode ocorrer, como demonstra Marx (2013), em qualquer modo de produção, não apenas no capitalista. No entanto, o processo de produção capitalista engloba não apenas a formação de valor, mas o processo de valorização. Conforme aponta Marx (2013, p.351)

O processo de produção, como unidade dos processos de trabalho e de formação de valor, é processo de produção de mercadorias; como unidade dos processos de trabalho e de valorização, ele é processo de produção capitalista, forma capitalista da produção de mercadorias (MARX, 2013, p.351)

Desta forma, no modo de produção capitalista é preciso que haja a unidade entre os processos de trabalho e os processos de valorização, isto é, de transformação do dinheiro em capital. Esta transformação só acontece quando, ao final do processo de produção, o valor gerado pela realização das mercadorias no mercado é superior ao valor investido no início do processo, de forma que este excedente de valor possa ser reinvestido no processo novamente, gerando um novo ciclo. Nesse sentido, o dinheiro se transforma em capital apenas quando este excedente é reinvestido no processo, para gerar mais valor que o inicial, o que pode ocorrer somente na esfera da produção. De acordo com Marx (2013, p.349, grifos meus),

Esse ciclo inteiro, a transformação de seu dinheiro em capital, ocorre no interior da esfera da circulação e, ao mesmo tempo, fora dela. Ele é mediado pela circulação, porque é determinado pela *compra da força de trabalho no mercado*. Mas ocorre fora da circulação, pois esta apenas dá início ao processo de valorização, que tem lugar na esfera da produção.

A citação acima já aponta para um fator fundamental e determinante no processo de valorização: a compra da força de trabalho no mercado. A explicação para a forma como essa transformação de dinheiro em capital acontece no processo de produção está relacionada à própria explicação sobre a formação do que aqui chamei de “excedente do valor”, ao qual Marx se refere como “mais-valor”. De acordo com o autor, “o mais-valor resulta apenas de um excedente quantitativo de trabalho, da duração prolongada do mesmo processo de trabalho” (MARX, 2013, p.352). Para entender de que forma este mais-valor é produzido e expropriado do trabalhador pelo capitalista, é necessário antes entender a própria força de trabalho como uma das mercadorias que é adquirida pelo capitalista para dar início e continuidade ao processo

de produção, e isto, por sua vez, só é possível de ser compreendido quando se leva em conta um entendimento anterior de como a própria força de trabalho aparece no mercado enquanto mercadoria a ser vendida.

Isto só passa a ser possível em um momento histórico específico, quando uma determinada classe é expropriada de seus meios fundamentais de vida e se vê alijada de produzir sua própria subsistência, restando a ela, como única forma de sobrevivência, a venda de sua força de trabalho para aqueles que se tornam os detentores dos meios fundamentais de produção. Nesse sentido, é apenas quando surge a propriedade privada sobre os meios fundamentais de produção que nasce a divisão entre as duas classes: os capitalistas, como aqueles que detêm a propriedade destes meios de fazer a sobrevivência, e os trabalhadores, como aqueles que precisam vender sua força de trabalho durante uma quantidade determinada de tempo diário para receber, em troca, um pagamento que lhe permita comprar as mercadorias (enquanto valores de uso) necessárias para sua sobrevivência. Assim, a própria força de trabalho se torna, ela mesma, uma mercadoria.

No entanto, a partir da análise apresentada por Marx (2013), percebemos que a força de trabalho é uma mercadoria diferente das demais<sup>65</sup>, pois só ela possui a capacidade de gerar mais-valor do que o seu próprio. Aqui, torna-se necessário fazer uma diferenciação entre o valor da força de trabalho e o mais-valor por ela produzido (que é acrescido ao produto do trabalho e o que gera o lucro ao capitalista): como qualquer outra mercadoria, o valor da força de trabalho (seu valor de troca) é medido pela quantidade de trabalho médio socialmente necessário à produção dos itens e bens que fazem sua reprodução social - em outras palavras, é a quantidade de trabalho necessária para fazer sua própria sobrevivência.

Contudo, como demonstra Marx (2013), durante uma jornada diária de trabalho, o tempo em que o trabalhador produz este valor necessário para “se pagar”, isto é, para fazer sua reprodução social, é menor do que o tempo total de duração da jornada. Ele recebe como salário apenas o valor relativo a este tempo de trabalho necessário para sua reprodução, isto é, apenas essas horas em que trabalha “para si”. Isto faz com que algumas horas sejam trabalhadas de forma não remunerada - um trabalho excedente - o que gera um mais-valor. Nas palavras do autor,

O valor diário da força de trabalho é de 3 xelins porque nela própria está objetivada meia jornada de trabalho, isto é, porque os meios de subsistência necessários à produção diária da força de trabalho custam meia jornada de trabalho. Mas o trabalho

---

<sup>65</sup> Considerando o emprego das mercadorias no processo de produção, Marx (2013) as divide em meios de produção (considerados como capital constante por apenas transferirem seu valor à mercadoria final produzida) e em força de trabalho (considerada como capital variável justamente por sua capacidade de acrescentar valor à mercadoria final, fazendo o valor desta variar).

anterior, que está incorporado na força de trabalho, e o trabalho vivo que ela pode prestar, isto é, seus custos diários de manutenção e seu dispêndio diário, são duas grandezas completamente distintas. A primeira determina seu valor de troca, a segunda constitui seu valor de uso. O fato de que meia jornada de trabalho seja necessária para manter o trabalhador vivo por 24 horas de modo algum o impede de trabalhar uma jornada inteira. O valor da força de trabalho e sua valorização no processo de trabalho são, portanto, duas grandezas distintas. É essa diferença de valor que o capitalista tem em vista quando compra a força de trabalho (MARX, 2013, p.347).

A partir deste exemplo, notamos a importância do mais-valor para a valorização do capital, que é diferente da formação de valor, como dito anteriormente, podendo a valorização ser entendida enquanto um processo de formação de valor que se estende para além de um certo ponto. “Se tal processo não ultrapassa o ponto em que o valor da força de trabalho pago pelo capital é substituído por um novo equivalente, ele é simplesmente um processo de formação de valor. Se ultrapassa esse ponto, ele se torna processo de valorização” (MARX, 2013, p.349/350). Nesse sentido, no modo de produção capitalista é possível pensar o processo de trabalho enquanto processo de valorização (mais do que processo de formação de valor), sendo a existência da força de trabalho livre (e assalariada) e disponível no mercado uma condição para tal transformação de dinheiro em capital. O processo de trabalho que pauta a produção torna-se, pois, categoria indispensável. Por isso, é possível também chamar a “teoria do valor”, em Marx (2013), de “teoria do valor trabalho”.

Segundo Dal Rosso (2014), a teoria do valor trabalho foi construída para analisar o sistema capitalista, cujo emprego da força de trabalho é assalariada.

Com efeito, na teoria, valor é produzido e adicionado à mercadoria pelo trabalho socialmente necessário naquele momento histórico e dentro das condições tecnológicas médias vigentes. *A esfera da produção torna-se, pois, o momento crucial para o entendimento da geração do valor.* Para que o valor seja realizado, a mercadoria necessita percorrer seu circuito completo, da produção ao consumo. Nas esferas de circulação, distribuição e consumo, a teoria é clara em estabelecer que valor não é produzido, e sim redistribuído. Assim, o trabalho em atividades comerciais e atividades que permitem o consumo das mercadorias não produz novos valores, somente permite a circulação e a realização de valores já criados (DAL ROSSO, 2014, p.75, grifos meus).

Dessa forma, é possível entender o porquê de ser a esfera da produção a responsável pelo processo de valorização. No entanto, se a produção é a esfera onde se dá a extração do mais-valor e a consequente acumulação do capital, o que aconteceria na esfera dos serviços? Machado (2017), ancorado na leitura marxista, afirma que os serviços podem ser definidos como atividades não produtoras de mercadorias, isto é, atividades nas quais o que é vendido é o próprio trabalho humano (por exemplo, no caso de um professor) e não o produto desse trabalho materializado em algo (por isso, poderiam se configurar como atividades imateriais).

Nesse sentido, os serviços poderiam ser descritos como trabalhos em processo, cuja atividade e produto não se separam da existência de quem o executa (CASTRO, 2012; RAICHELIS, 2013). Enquanto atividade humana concreta, o serviço estaria relacionado, portanto, a um trabalho enquanto valor de uso (COSTA, 2010). Nas palavras de Marx (2013b, p.136),

Serviço não é, em geral, senão a expressão para o valor de uso particular do trabalho, na medida em que este não é útil como coisa, mas como atividade (MARX, 2013b, p.136)

Assim, o conceito de serviços estaria relacionado à discussão sobre a produtividade do trabalho, definida pela capacidade de uma atividade produzir capital (ou seja, produzir mais-valor, de acordo com o processo explicado anteriormente)<sup>66</sup>, sendo que, dentro desta perspectiva, o setor de serviços corresponderia a um ramo de atividades cujo trabalho é não produtivo. No entanto, se eles próprios não produziram o processo de valorização do capital, como seria possível, num mundo em que cresce tendencialmente o emprego de força de trabalho no setor de serviços<sup>67</sup> (MACHADO, 2017; DAL ROSSO, 2014; ANTUNES, 2018; COSTA, 2010; MANDEL, 1985), que a acumulação capitalista se afirme cada vez com mais força? Conforme questiona Antunes (2018, p.44),

Parece evidente que essas mutações que afetaram o mundo produtivo encontraram enorme impulso a partir da expansão capitalista do setor de serviços. Que metamorfoses ele vem sofrendo, a partir da sua privatização? Se os serviços foram, nos séculos XIX e XX, em grande parte considerados improdutivo (para o capital), como compreendê-los nessa nova fase informacional-digital, em que a divisão trissetorial (agricultura, indústria e serviços) está cada vez mais interseccionada e submersa na lógica da mercadorização? Em uma indagação sintética: os serviços podem ser considerados também produtivos? Podem gerar mais-valor? Como devemos compreendê-los, em meio a tantas metamorfoses?

---

<sup>66</sup> De acordo com Marx (2013b), trabalho produtivo é o trabalho que produz diretamente a mais-valia, isto é, que é diretamente empregado no processo de produção para a valorização do capital. Nas palavras do próprio autor, “trata-se, pois, de trabalho que serve diretamente ao capital como instrumento de sua autovalorização, como meio para a produção de mais-valia” (MARX, 2013b, p.126). Já o trabalho improdutivo, ao contrário, é o trabalho que não é consumido com objetivo de produzir mais valia e sim como valor de uso, importando nele seu caráter útil e não o caráter gerador de valores de troca e de mais-valor. Marx (2013b) chama atenção para o fato de que a diferenciação entre os trabalhos produtivo e improdutivo não deve ser baseada na condição de assalariamento (pois, embora todo trabalho produtivo seja um trabalho assalariado, nem todo trabalho assalariado pode ser considerado produtivo) ou na natureza do conteúdo do trabalho, uma vez que trabalhos de conteúdos idênticos podem ser tanto produtivos quanto improdutivos, a depender das relações sociais de produção nas quais o trabalho se realiza.

<sup>67</sup> É importante destacar que o setor de serviços não deve ser tratado como um bloco monolítico, uma vez que possui uma estrutura econômica bastante variada. Mandel (1985) faz referência a esta variação quando afirma que “a função dos intermediários, que se expande no curso da divisão crescente do trabalho e que pode ser atribuída, no capitalismo, a empresas que lidam com comércio, transporte, armazenamento, crédito, bancos e seguros, constitui apenas parte desse setor, que os sociólogos e economistas políticos burgueses transformam num pot-pourri das mais variadas atividades, que vai desde os produtores de mercadoria propriamente dita (produção de gás, água e energia) a verdadeiros parasitas e escroques” (MANDEL, 1985, p.269)



Da mesma forma, Mandel (1985) aponta para importância da discussão sobre a (im)produtividade do setor de serviços e dos trabalhos nele desenvolvidos, dada a expansão que este setor tipicamente registra na fase monopólica do capital no século XX, à qual o autor se refere como “capitalismo tardio”. Braverman (1987, p.349) também discute a importância deste debate, quando aponta que “a distinção entre trabalho produtivo e improdutivo, que despreza sua forma concreta a fim de analisá-lo como forma social, longe de ser uma abstração ociosa, representa uma questão decisiva na análise do capitalismo”. No entanto, as produções teóricas a respeito da discussão sobre a produtividade ou improdutividade do trabalho nos serviços encontram posicionamentos distintos entre alguns autores, como Mandel (1985), Braverman (1987) e Antunes (2018).

Para Mandel (1985), o modo de produção capitalista, à medida que se configura como uma produção generalizada de mercadorias, implica em um constante desenvolvimento da divisão social do trabalho, que é impulsionada na fase monopólica do capitalismo devido à expressiva centralização do capital e a conseqüente ampliação do que ele chamou de “funções intermediárias” e expansão dos setores de comércio, transporte e serviços. Esta expansão se deve, segundo o autor, pelo fato de que a crescente acumulação capitalista gera cada vez mais dificuldades para que o capital excedente produtivo encontre formas de se valorizar na esfera da produção. Com isso, este excesso de capital excedente passa a ser desviado e penetrar em áreas antes não produtivas, como a circulação, os serviços e a esfera da reprodução social, fenômeno designado pelo autor como *supercapitalização* e apontado por ele como uma característica básica da fase do capitalismo tardio.

O capital monopolista não tem nenhum motivo para hostilizar o desenvolvimento completo da industrialização e capitalização intensiva de todos os setores sociais, porque ele próprio participa desse processo – ao menos enquanto o “novo” capital desempenhar com sucesso o papel histórico de abrir novos caminhos de investimento e de experimentar novos produtos, de modo que a lucratividade desses novos campos seja garantida (MANDEL, 1985, p.273)

No entanto, ainda que a lógica de acumulação e organização do trabalho tipicamente capitalista esteja cada vez mais presente no setor de serviços e seja possível verificar um aumento na rentabilidade desta esfera, o trabalho nos serviços se configura, para o autor, como improdutivo, à medida que não se realiza em mercadorias e em riqueza material.

Não há nenhuma razão plausível para que a troca de serviços pessoais por rendimentos, à medida que não leva à produção de mercadorias, deva tornar-se subitamente produtiva apenas porque é organizada como atividade capitalista e executada por trabalho assalariado (MANDEL, 1985, p.283)

De acordo com o autor, a rentabilidade observada nos serviços não vem de uma valorização própria deste setor que contribui para o aumento da massa total de mais-valia, mas sim de uma dedução da mais-valia gerada pelo capital produtivo. Mandel (1985) destaca que, embora a finalidade não seja o aumento da massa de mais-valia geral, o investimento do capital neste setor, no capitalismo tardio do século XX, ocorre em função da dificuldade do capital produtivo excedente se valorizar na esfera da produção, o qual, ocioso, passa a ser investido nos serviços com o objetivo de reduzir o tempo de rotação do capital produtivo circulante. Por meio deste mecanismo, então, apenas indireta e modestamente, o setor de serviços passa a contribuir para o aumento da mais-valia total. No entanto, concomitante a este processo, a tendência observada é a da própria substituição dos serviços por mercadorias, aí sim ampliando o alcance de valorização do capital e sua possibilidade em tornar-se produtivo.

*Portanto, a lógica do capitalismo tardio consiste em converter, necessariamente, o capital ocioso em capital de serviços e ao mesmo tempo substituir o capital de serviços por capital produtivo ou, em outras palavras, substituir serviços por mercadorias: serviços de transporte por automóveis particulares; serviços de teatro e cinema por aparelhos privados de televisão; amanhã, programas de televisão e instrução educacional por videocassetes (MANDEL, 1985, p.285, grifos do autor)*

De forma semelhante, Braverman (1987) também discute que a acumulação capitalista característica da fase monopólica se caracteriza por um aumento significativo da massa de capital, a qual se expande para outras esferas que não as produtivas em busca de escoamento, produzindo um aumento no número de atividades improdutivas orientadas para a distribuição deste capital excedente e uma conseqüente diminuição no número de atividades improdutivas que antes estavam fora do alcance do capital. Nesse sentido, o autor afirma que, se antes era possível dizer que o trabalho improdutivo era aquele que ocorria fora do modo de produção capitalista, na fase monopolista ocorre um grande aumento das atividades improdutivas dentro do âmbito do alcance do capital, cuja função reside na distribuição e concretização do capital excedente.

*Quanto mais produtiva a indústria capitalista se tornou – isto é, quanto maior a massa de valor excedente que ela extrai da população produtiva – tanto maior tornou-se a massa de capital procurando sua parcela no excedente. E quanto maior a massa de capital, maior a massa das atividades improdutivas que servem apenas ao desvio desse excedente e à sua distribuição entre vários capitais (BRAVERMAN, 1987, p.351)*

Desta forma, observando este processo e valendo-se da concepção de Marx acerca da diferença entre trabalho produtivo e improdutivo – de que a diferença entre estes dois tipos de trabalho estaria em sua subsunção ou não à tipicidade das relações de produção capitalistas, independente de ser este trabalho desenvolvido fora da esfera da produção de mercadorias palpáveis – Braverman (1987) discute que, embora o trabalho improdutivo mantenha sua

distinção originária em relação ao produtivo, na fase moderna passa a estruturar-se da mesma forma que este (participando dos mesmos processos de sujeição e opressão que caracterizam os trabalhadores produtivos), o que não quer dizer se torne, com isso, trabalho produtivo.

[...] o modo de produção capitalista subordinou a si mesmo todas as formas de trabalho, e todos os processos de trabalho agora passam pelo crivo do capital, deixando atrás seu tributo de excedente. Todavia, todo trabalho que entra no processo de acumulação do capital e é necessário para ele, nem por isso se torna produtivo, pois é também certo que o trabalho produtivo que serve como alicerce da sociedade capitalista é o trabalho que produz valor de mercadoria (BRAVERMAN, 1987, p.350)

Já Antunes (2018) afirma a importância, para a caracterização da natureza produtiva ou não de determinada atividade, de analisarmos as relações que se estabelecem entre as diversas esferas (produção, circulação, distribuição e consumo), sobretudo considerando que o mundo contemporâneo tem assistido a uma intersecção crescente entre os três setores - agricultura, indústria e serviços (resultando em exemplos como a agroindústria, a indústria de serviços e os serviços industriais) -, que são cada vez mais controlados pelo capital e transformados em mercadorias (materiais ou imateriais). Sobre este processo, Costa (2010, p.100) afirma que “o processo de incorporação dos serviços ao modo de produção capitalista consiste em mercantilizar os efeitos úteis do trabalho em serviços”.

A chave analítica aqui, já o indicamos repetidamente, está na efetiva inteligência de como se desenvolve o processo de produção dentro do processo de circulação e das atividades que incorporam os trabalhos imateriais, como nas escolas e universidades privadas, nos call-centers, software e nas TICs, nas atividades de serviços como Uber, Cabify e semelhantes, no transporte de mercadorias realizado pelos motoboys, entre tantos outros. É preciso, pois, investigar, empírica e analiticamente, como se desenvolve o “processo de produção” dentro desses ramos e setores que se expandem com o trabalho digital e informacional, quais são as suas condições de trabalho e suas efetivas relações com o processo de valorização do capital (ANTUNES, 2018, p.57/58).

Dessa forma, Antunes (2018) e Costa (2010) demonstram que, nas últimas décadas, têm crescido o número e atividades de serviços que se incorporam à lógica e racionalidade da acumulação capitalista, transformando-se cada vez mais em atividades produtivas, o que se desdobra na crescente reconfiguração do mundo do trabalho neste setor e, em consequência, na diversificação da própria classe trabalhadora, a qual, embora heterogênea, tem participado cada vez mais do processo de valorização do capital e extração de mais-valia nas cadeias produtivas globais. Nesse sentido, entender que o setor de serviços tem sido cada vez mais capturado pela lógica da acumulação capitalista é importante para entender seus reflexos nos processos de trabalho nos serviços, de forma geral, e, em particular, nos serviços sociais públicos, que aqui nos interessa por serem os espaços de atuação profissional analisados.

É interessante notar que a relação entre o aumento da produtividade do setor de serviços a partir de sua subsunção aos processos de acumulação capitalista e os processos de trabalho aí arrolados se dá de forma imensamente imbricada, isto é, a “expansão e diversificação dos serviços” (COSTA, 2010) não só se reflete nos processos de trabalho neste setor, mas também as próprias modificações no trabalho imprimem aos serviços a ampliação da possibilidade de extração de mais-valor, favorecendo os processos de acumulação capitalista. Por isso, ao tratar sobre a nova morfologia do trabalho nos tempos atuais, Antunes (2018) oferece pistas para a reflexão quanto à possibilidade de o setor de serviços contribuir para a acumulação capitalista a partir de processos de valorização, aspecto que será melhor abordado na próxima seção.

## 2.2 O trabalho nos serviços e nas políticas públicas

As discussões apresentadas nesta seção compreendem uma perspectiva que entende a análise das particularidades do trabalho nos serviços como mediação necessária para refletir não apenas sobre a atuação profissional, mas também para pensar em que medida o trabalho aí desenvolvido se insere na dinâmica de produção e reprodução social (ALMEIDA; ALENCAR, 2011)<sup>68</sup>. Referem-se, portanto, a uma tentativa de análise acerca das condições objetivas de trabalho no setor de serviços e, em específico, nas políticas públicas, nas quais se inscrevem em dinâmicas institucionais particulares.

Antes de adentrar as particularidades do processo de trabalho no âmbito dos serviços e, em especial, dos serviços sociais, em primeiro lugar é importante descrever, ainda que sucintamente, as linhas gerais das mudanças que os processos de trabalho vêm sofrendo no

---

<sup>68</sup> Em relação à possibilidade de entender a atividade realizada na esfera dos serviços e da reprodução social como *trabalho*, é válido destacar a divergência existente no debate do Serviço Social (com a qual dialogo para a escrita deste capítulo) sobre o tema, uma vez que alguns autores, como Sérgio Lessa e Gilmaisa Costa, consideram inadequada a apropriação da categoria “trabalho”, tal qual apreendida por Marx, para a compreensão da atividade desenvolvida na esfera da reprodução social. Isto porque os autores compreendem que, a partir da obra de Marx, o trabalho é uma atividade mediadora da relação entre o homem e a natureza, sendo que as práticas desenvolvidas em outras esferas da vida social e que não envolvem a transformação direta da natureza não poderiam ser consideradas trabalho, de acordo com a leitura marxista. Nesse sentido, a atividade do psicólogo ou do assistente social não poderia ser considerada trabalho, por assumir um objeto de natureza social, isto é, por não consistir em atividade de transformação da natureza para a produção de um valor de uso material, pertencendo mais ao terreno da ideologia. De acordo com esta leitura, o trabalho seria restrito ao âmbito da produção, enquanto as demais atividades e práticas sociais comporiam a esfera da reprodução social. Em oposição a esta perspectiva, a produção de Marilda Yamamoto amplia a possibilidade de pensar o trabalho também na interlocução com o terreno das práticas sociais, uma vez que estas, dadas as condições de assalariamento e de inserção na divisão social e técnica do trabalho, também participam do processo de produção e apropriação da riqueza social (ALMEIDA; ALENCAR, 2011; CASTRO, 2012). Nesse sentido, as práticas profissionais do psicólogo ou do assistente social poderiam ser consideradas trabalho, porque se dão da mesma forma como qualquer outro trabalho no modo de produção capitalista, isto é, mediante a condição assalariada que envolve a compra e a venda de força de trabalho.

interior do modo de produção capitalista, uma vez que, mesmo dentro deste, é possível observar, em cada contexto histórico, formas diferentes de trabalho pautadas a partir das diferentes formas de organização da produção.

Conforme abordado na seção anterior, o modo de produção capitalista é marcado pela centralidade da mercadoria na satisfação das necessidades humanas, ou seja, é um modo de produção no qual “a produção generalizada de mercadorias ocupa o centro da vida econômica” (NETTO; BRAZ, 2006, p.75). Nele, o desenvolvimento das forças produtivas levou, historicamente, a alterações na forma de produzir estas mercadorias, mas não alterou substancialmente o lugar central dado à mercadoria na satisfação das necessidades humanas e na reprodução social e material da vida.

Nesse sentido, alguns aspectos comuns do trabalho no modo de produção capitalista podem ser encontrados nas diversas fases do capitalismo, como a condição de alienação<sup>69</sup>, que envolve a perda da capacidade de objetificação do trabalhador naquilo que produz (ocasionada pela perda do domínio e do conhecimento do processo completo de produção quando se introduz a divisão do trabalho em partes simples e parciais) - o que podemos chamar de subsunção do trabalho ao capital. Com isso, uma vez que o operário perde a relação com o que produz, não se vendo objetificado neste produto, o trabalho passa a não ter mais um sentido para o trabalhador, podendo ser caracterizado como *trabalho alienado*.

Esta é uma característica do processo de produção que irá marcar, sobretudo, as formas de se desenvolver o trabalho na primeira e segunda fase da Revolução Industrial, uma vez que o aparecimento das indústrias radicaliza a divisão do trabalho em partes simples (já inaugurada com o desenvolvimento das manufaturas) a partir de sua automação, tornando o trabalhador

---

<sup>69</sup> Sem pretender dar conta da complexidade desta categoria, é válido destacar que a alienação consiste em um fenômeno histórico segundo o qual – dependendo das estruturas sociais nas quais as atividades dos homens se inserem - os produtos da práxis humana deixam de se apresentar aos homens como objetivações suas, como produtos de suas forças vitais, isto é, como produtos que expressem sua própria humanidade e sobre os quais detenham controle, mas sim como exteriores e transcendentais. “Basicamente, a alienação é própria de sociedades onde têm vigência a divisão social do trabalho e a propriedade privada dos meios de produção fundamentais, sociedades nas quais o produto da atividade do trabalhador não lhe pertence, nas quais o trabalhador é expropriado – quer dizer, sociedades nas quais existem formas determinadas de exploração do homem pelo homem” (NETTO; BRAZ, 2006, p.45). Nesse sentido, nas sociedades capitalistas, em que os processos de trabalho são comandados pela finalidade de valorização do capital e tendem a ser cada vez mais parcelares, fragmentados e especializados, é possível dizer que ocorre uma separação entre a concepção e a execução do trabalho, as quais “aparecem, então como dois processos distintos e desiguais. E, como tais, se constituem no móvel principal da organização e controle do *processo de trabalho* nos tempos modernos, porque asseguram a real subordinação do trabalho e a sua desqualificação (...)” (BARBOSA; CARDOSO; ALMEIDA, 1998, p.115, grifo dos autores). Assim, a categoria da alienação pode ser expressa a partir da separação entre concepção e execução do trabalho própria à sociedade capitalista, na qual o trabalhador – cuja força de trabalho só se realiza quando é acionada pelo capitalista que o comprou – perde não só a capacidade de projetar teleologicamente seu próprio trabalho, mas também o conhecimento e domínio sobre o próprio processo, o que impede sua identificação/objetivação com/naquilo que produziu.

quase um apêndice da máquina. Assim, se antes na manufatura o trabalhador já não possuía mais um completo domínio sobre o processo de produção, mas sim sobre uma parte específica da produção, que era realizada por ele ou por um conjunto de trabalhadores, com o advento das indústrias esse trabalhador parcial passa a ser substituído por máquinas (mais velozes, capazes de operar diversas ferramentas ao mesmo tempo), sendo responsável apenas pelo manuseio destas (MARX, 2013).

A partir da segunda metade do século XIX, o surgimento de inovações tecnológicas e a introdução de novos insumos como o aço, o petróleo e o uso da eletricidade no processo produtivo sofisticam as formas anteriormente desenvolvidas de se produzir mercadorias, sendo o processo produtivo marcado por uma intensificação do ritmo de produção, somado a um maior controle dos tempos e gestos de cada trabalhador, o que dá origem à chamada administração científica do trabalho. Visa-se, assim, a consolidação de uma produção em série que gere o consumo também em série a partir do barateamento das mercadorias, produzidas da forma mais simples, racionalizada e otimizada possível. Nesta produção em massa, o trabalhador passa a ser hiperespecializado naquela mesma tarefa, exercendo uma função automática e automatizante.

Este modelo de produção capitalista ficou conhecido como taylorismo/fordismo e sua generalização enquanto modelo produtivo capitalista se deu no contexto europeu no imediato pós-guerra, com a expansão da indústria automobilística e dos bens de consumo duráveis e as modificações na estrutura do Estado, que adquire uma face intervencionista<sup>70</sup> e papel mais ativo na regulação das relações econômicas e sociais a fim de induzir a produção e o consumo, mediante a criação de uma política fiscal, salarial e de controle de preços, oferta de crédito, concessão de subsídios e materialização dos direitos sociais através da criação de políticas sociais, dando origem ao chamado Estado de Bem-Estar Social, conforme apresentado no primeiro capítulo. Isto garantiu aos trabalhadores não apenas o pleno emprego, mas significou uma melhora nas suas condições de trabalho e de vida, uma vez que estes passaram a ter uma jornada de trabalho regulamentada e melhor remuneração, além de um maior acesso ao consumo e a direitos trabalhistas e sociais, como o direito a férias/lazer, previdência, habitação, saúde e educação<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Baseada no pensamento keynesiano, já explicado no primeiro capítulo, que consiste na defesa da intervenção estatal nos processos econômicos no sentido de regulá-los e com o objetivo de reativar o processo produtivo, uma vez que o mercado se mostraria insuficiente para alcançar o equilíbrio e evitar crises.

<sup>71</sup> É importante pontuar que, no Brasil, dadas as peculiaridades de sua formação econômico-social e inserção no cenário global como um país periférico e de capitalismo dependente, mesmo antes da onda neoliberal o país já assistia a processos de precarização do trabalho, informalidade e elevados índices de subemprego, o que fez com que o fordismo aqui desenvolvido fosse um “fordismo à brasileira” ou “fordismo periférico”

Este cenário se modifica a partir da década de 1970, quando se esgota a onda expansiva do capital presente nos trinta anos anteriores e se inicia uma grande crise no capitalismo decorrente da queda das taxas de lucro. Nesse período, a conjuntura mundial assiste à consolidação da hegemonia do neoliberalismo, ao crescente processo de financeirização da economia e à retração da capacidade protetora do Estado de bem-estar (RAICHELIS, 2013). No plano da produção, estas mudanças se refletem na reorganização dos processos produtivos (a chamada “reestruturação produtiva”), caracterizada pela proposição de uma nova estrutura para a produção (rompendo com o modelo fordista), que passa a adquirir maior flexibilidade tanto na esfera da produção, possibilitada pela introdução massiva de inovações tecnológicas e informacionais (ANTUNES, 2018), quanto das relações sociais (ALMEIDA; ALENCAR, 2011).

Este contexto tem provocado importantes reconfigurações no mundo do trabalho e suas exigências sobre o trabalhador, uma vez que passa a ser pautado crescentemente pela desregulamentação e flexibilização do trabalho e dos direitos trabalhistas e sociais, pela informalidade, pela intensificação do ritmo de trabalho, pelo aumento da exploração/superexploração e pela terceirização, processos estes que culminam no contexto de *precarização estrutural do trabalho*, cuja origem remonta à década de 1970, mas que tem se intensificado nos últimos anos, sobretudo após a nova fase da crise estrutural do capital de 2008 (ANTUNES, 2008), produzindo efeitos tanto nas condições de trabalho quanto nas formas de contratação e gestão (RAICHELIS, 2013). Nas palavras de Antunes (2018, p.65),

Uberização, walmartização, intermitência, pejotização, esse será o léxico dominante no mundo do trabalho se a resistência e a confrontação não forem capazes de obstar o vigoroso processo de precarização estrutural do trabalho.

Desta forma, o autor apresenta argumentos que contrariam a tese de que sociedade pós-industrial teria eliminado a centralidade do trabalho e da classe trabalhadora na determinação da sociabilidade capitalista. Pelo contrário, demonstra que as modificações no capitalismo têm alterado as morfologias do trabalho a partir das mudanças nas formas de organização do trabalho e suas relações, produzindo um crescente processo de informalização e desproteção social do trabalhador, além de novas formas precárias de contratação da força de trabalho assalariada a partir de trabalhos terceirizados, temporárias, informais e intermitentes, mas cujos mecanismos de exploração se mostram inalterados e, inclusive, potencializados.

---

(BRAGA *apud* RAICHELIS, 2013) no que se refere às peculiaridades com que foi desenvolvido no país em comparação ao modelo europeu, sendo caracterizado por uma baixa proteção social aos trabalhadores e por elevados índices de rotatividade no trabalho em virtude da precariedade e informalidade estruturais do mercado de trabalho brasileiro (RAICHELIS, 2013).

Com isso, Antunes (2018) demonstra que tem se alterado a morfologia da própria classe trabalhadora, exponenciando sua precarização e diversificando quantitativa e qualitativamente a classe-que-vive-do-trabalho, com a emergência de um novo proletariado de serviços/ciberproletariado/infoproletariado, cuja condição de (super)exploração e precarização se constitui como fator que homogeneiza a heterogeneidade expressa na diversificação desta classe-que-vive-do-trabalho atualmente.

Essa nova morfologia compreende não só o operariado herdeiro da era taylorista e fordista, em relativo processo de encolhimento especialmente nos países centrais (mas que segue um movimento diferenciado em vários países do Sul, como China, Índia, Brasil, México, Coreia, África do Sul etc.), mas deve incluir também os novos proletários precarizados de serviços, parte integrante e crescente da classe-que-vive-do-trabalho. Trabalhadores e trabalhadoras que com frequência oscilam entre a heterogeneidade em sua forma de ser (gênero, etnia, geração, qualificação, nacionalidade etc.) e a homogeneização que resulta da condição crescentemente pautada pela precarização, cada vez mais desprovida de direitos do trabalho e de regulamentação contratual (ANTUNES, 2018, p.70)

Na mesma direção, Costa (2010) afirma que, embora a expansão e diversificação do setor de serviços nas últimas três décadas tenha mobilizado novas formas de combinação do trabalhador coletivo (novas morfologias do trabalho dos assalariados dos serviços e dos que atuam no processo material de produção), uma vez que as atividades de serviços têm sido cada vez mais incorporadas à forma capitalista de produção (o que imprime novas características ao trabalho neste setor), as características e conteúdos dos processos de trabalho nos serviços não rompem com a racionalidade típica do processo de produção industrial orientada para a dinâmica de acumulação. Por isso, ela afirma que

a expansão dos serviços não se confunde com a emergência de uma nova forma de organização social da produção e do trabalho [...] De fato, ela representa um movimento de expansão e centralização do capital que penetra em todos os setores da vida social. É nesta perspectiva que os serviços representam uma espécie de industrialização da esfera da reprodução (COSTA, 2010, p.109).

Mandel (1985) e Braverman (1987), embora mantenham em relação aos outros dois autores supramencionados divergências importantes no que se refere ao entendimento da produtividade dos serviços, também apresentam, de forma semelhante, argumentos que contradizem as teses do fim da centralidade trabalho na era pós-industrial, uma vez que discutem a ampliação da subsunção das outras esferas da vida social e suas respectivas relações de trabalho à tipicidade das relações sociais capitalistas. Mandel (1985), abordando a tendência de crescente divisão social do trabalho – com a conseqüente ampliação das “funções intermediárias” e do setor de serviços – aponta para um também crescente mecanismo de capitalização das esferas de mediação e a expansão das características do trabalho típicas da



esfera industrial para outros setores, aos quais se refere como a “industrialização generalizada universal” de toda a vida social, incluindo-se aí a esfera da reprodução social. Nas palavras do autor,

Longe de representar uma “sociedade pós-industrial”, o capitalismo tardio constitui uma *industrialização generalizada universal* pela primeira vez na história. A mecanização, a padronização, a super-especialização e a fragmentação do trabalho, que no passado determinaram apenas o reino da produção de mercadorias na indústria propriamente dita, penetram agora todos os setores da vida social. Uma das características do capitalismo tardio é que a agricultura está se tornando gradualmente tão industrializada quanto a própria indústria, a esfera da circulação tanto quanto a esfera da produção, o lazer tanto quanto a organização do trabalho. A industrialização da esfera de reprodução constitui o ápice desse processo (MANDEL, 1985, p.271/272)

Nesse sentido, à medida que uma parcela cada vez maior de setores que antes não estavam dentro do alcance do capital passam a estar a ele subordinados (caracterizando o fenômeno da *supercapitalização*, conforme discutido na seção anterior), também os processos de trabalho nele inseridos passam a estar submetidos aos parâmetros de organização do trabalho típicos da esfera produtiva industrial.

De forma semelhante a Mandel (1985), Braverman (1987) também discute o fenômeno da penetração do capital em todas as esferas da vida social, inclusive no âmbito do lazer/entretenimento e das inter-relações pessoais, a partir da universalização das relações de mercado<sup>72</sup>. O autor apresenta uma discussão importante em relação à análise da organização do trabalho a partir destes processos, abordando-a de forma mais detalhada, quando debate não apenas a reorganização das ocupações nas indústrias fabris (com a diminuição do trabalho diretamente aplicado à produção e a criação simultânea de uma pequena proporção de funções técnicas ligadas à gerência e uma grande proporção de funções de grau inferior, rotinizadas, técnicas ou burocráticas não especializadas) mas também no âmbito dos escritórios e serviços.

No que se refere ao âmbito produtivo, Braverman (1987) menciona a tendência à reorganização das empresas modernas em diversificados departamentos, setores e sub-setores, dentro da qual as funções gerenciais (antes exercidas pelos capitalistas) tornam-se cada vez mais processos de trabalho em si mesmas, com características análogas aos processos de produção, em termos de seu assalariamento e crescente separação entre controle e execução do trabalho. De acordo com o autor, a estrutura da gerência passa a ser composta por uma

---

<sup>72</sup> Conforme aponta o autor, “Na fase do capitalismo monopolista, o primeiro passo na criação do mercado universal é a conquista de toda a produção de bens sob a forma de mercadoria; o segundo passo é a conquista de uma gama crescente de serviços e sua conversão em mercadorias; e o terceiro é um ‘ciclo do produto’, que inventa novos produtos e serviços, alguns dos quais tornam-se indispensáveis à medida que as condições da vida moderna mudam para destruir alternativas” (BRAVERMAN, 1987, p.239).

[...] organização de trabalhadores sob o controle de gerentes, assistentes de gerentes, supervisores e etc. Assim, as relações de compra e venda da força de trabalho e, em consequência, do trabalho alienado, ornou-se parte do aparelho gerencial em si mesmo (BRAVERMAN, 1987, p.228).

Nesse sentido, cada vez mais o trabalho em escritórios passa a ser regido pelos mesmos princípios do trabalho nas fábricas, no que se refere ao controle dos tempos e movimentos, à padronização, racionalização e mecanização do trabalho, ou seja, a tendência a que os trabalhos sejam exercidos de forma cada vez mais manual (marcada por processos mentais repetitivos e rotineiros) e simplificada. Assim, de acordo com Braverman (1987) o mundo do trabalho moderno elimina cada vez mais distinções entre o trabalho manual e o de escritório, entre operário e burocrata. Por isso, o autor afirma que “[...] o trabalho improdutivo da empresa, tendo expandido tão extraordinariamente, adquiriu a mesma estrutura dúplice como trabalho produtivo pela divisão capitalista do trabalho” (BRAVERMAN, 1987, p.353).

Já no que se refere ao âmbito do trabalho improdutivo nos serviços, o autor também discute que esta parcela de trabalhadores também partilha das mesmas condições de sujeição e opressão que caracterizam os trabalhadores produtivos, isto é, são também assalariados submetidos às mesmas condições do exército de trabalhadores da esfera produtiva.

No escritório e na fábrica modernos a distância entre as formas e condições do trabalho que aparecia tão grande no escritório e na loja agora estreita-se. Embora fossem outrora um meio de escapar à “desventura” de ser um trabalhador produtivo, as ocupações improdutivas, nos exércitos de trabalho empregados em suas bases, perderam a maior parte de seu atrativo, e tornaram-se meramente outra forma de exploração (BRAVERMAN, 1987, p.354)

Já Costa (2010) e Antunes (2018) são autores que, além de contrariarem a tese do fim da centralidade do trabalho, apresentam argumentos que contradizem também a tese do fim da perda de vigência da lei do valor a partir da predominância do setor de serviços, demonstrando que a expansão e diversificação dos serviços (inclusive os serviços sociais públicos), marcada por processos de informalidade, terceirização, privatização e precarização, dos quais se vale o capitalismo atual, são elementos vitais não só para a preservação, mas também para a ampliação da lei do valor, conforme já exposto anteriormente.

Para Antunes (2018), os processos de privatização, terceirização e flexibilização, característicos do neoliberalismo e da reestruturação produtiva, podem ser considerados exemplos emblemáticos deste mecanismo de intensificação da exploração do mais-valor e ampliação de seus espaços de extração, não apenas na agricultura e na indústria, mas também, sobretudo nas últimas décadas, nos serviços (e nas múltiplas relações entre estes setores, como mostram a agroindústria e a indústria de serviços). No sentido desta discussão, Dal Rosso (2014)

também aponta a terceirização, característica do contexto neoliberal, como um dos mecanismos pelos quais alguns serviços passam a ganhar uma natureza produtiva ao possibilitar que algumas atividades produtivas que antes eram desenvolvidas dentro das fábricas passem a ser externalizadas.

Assim, alguns autores (COSTA, 2010; ANTUNES, 2018) relacionam as novas configurações do mundo do trabalho em um contexto neoliberal - marcado pela financeirização da economia e pela crescente expansão, diversificação e mercantilização do setor de serviços - à ampliação das possibilidades de tornarem-se produtivas atividades que em outros tempos não o eram, isto é, a expansão dos serviços nas últimas décadas têm se dado de forma a ampliar as fronteiras de valorização do capital em um mundo crescentemente marcado pela dificuldade que o grande capital encontra em valorizar-se na indústria propriamente dita (COSTA, 2010). Como afirma Antunes (2018, p.53),

Visto que o setor de serviços está cada vez mais totalizado e controlado pela lógica do capital e de seu processo de mercadorização ou comoditização, ele também se torna gradualmente mais partícipe das cadeias produtivas de valor, legando cada vez mais ao passado sua forma improdutiva para se converter em parte integrante do processo de geração (produtiva) de valor.

No que se refere ao setor público estatal, algumas particularidades são colocadas para a análise da expansão da acumulação capitalista neste contexto, uma vez que, embora as políticas públicas estejam cada vez mais subordinadas à lógica da produção de mercadorias, esta não seria a principal finalidade da prestação dos serviços sociais públicos, mas sim uma razão de Estado que garantisse a oferta destes como expressão de direitos sociais. Por isso, Almeida e Alencar (2011) destacam a importância de compreendermos as racionalidades que orientam o modo como os serviços sociais são prestados, sobretudo no que diz respeito à relação entre o público (direitos sociais situados como direitos de cidadania) e o privado (mercantilização destes direitos, submetendo-os à lógica da produção de mercadorias), sendo este entendimento do aspecto contraditório da esfera pública uma mediação importante para a compreensão das formas de organização e gerenciamento dos processos de trabalho coletivo, as quais impactam sobre as condições e o conteúdo do trabalho desenvolvido.

Nesse sentido, podemos entender que as condições de realização do trabalho profissional na prestação dos serviços sociais públicos dependem do perfil assumido pelo Estado em relação às políticas públicas, o que define as formas de ingresso, de contratação e disposição organizacional da força de trabalho neste âmbito. Sobre isto, discutindo sobre o trabalho da/o assistente social na esfera pública, Almeida e Alencar (2011, p.146) afirmam que

Compreender os desafios e as particularidades do trabalho profissional na contemporaneidade requer a apreensão de como as esferas pública e privada se relacionam hoje na conformação dos vetores que orientam as políticas públicas [...] Além de verificar como as tendências e fenômenos hoje presentes no campo da política social, como a descentralização, a intersetorialidade, o controle social democrático e a territorialidade, determinam novas racionalidades na organização dos processos de trabalho coletivos e potencializam ou obstaculizam as competências e atribuições profissionais [...].

Dentro desta perspectiva, a análise da razão de Estado na operacionalização das políticas públicas demonstra que a oferta dos serviços sociais atualmente tem sido orientada pelas tendências colocadas pela hegemonia neoliberal e seus consequentes processos de privatização e focalização da política social, conforme abordado no último capítulo.

As racionalidades que presidem os processos de trabalho no âmbito das políticas públicas resultam de processos políticos, econômicos e ideológicos. E nas últimas décadas prevalecem no âmbito do Estado, em razão das tendências que se desenham sob a hegemonia neoliberal, os processos de descentralização, privatização e focalização da política social (ALMEIDA; ALENCAR, 2011, p.147).

Esta racionalidade administrativa caracteristicamente neoliberal orienta a organização dos processos de trabalho segundo a lógica e os parâmetros do trabalho típicos das empresas capitalistas, imprimindo mudanças – tais como a intensificação do ritmo de trabalho<sup>73</sup>, a busca por eficiência e eficácia e a otimização de recursos – que atingem a prestação dos serviços sociais e que antes eram restritas à esfera da produção, as quais colocam uma série de limites, requisições e possibilidades para a ação profissional neste contexto. Conforme aponta Raichelis (2013, p.620)

[...] os processos de reestruturação produtiva, típicos das empresas capitalistas, penetram também a organização social do trabalho na esfera estatal, maior empregador da força de trabalho profissional, reestruturando e moldando a ação pública no campo das políticas sociais e dos serviços sociais

Estas mudanças se refletem, por exemplo, no aumento do desemprego e da insegurança no emprego dos trabalhadores sociais, expressas pelas formas de contratação cada vez mais

---

<sup>73</sup> Por intensificação do trabalho podemos entender um “maior empenho, maior consumo de energia pessoal, maior dispêndio de capacidades físicas, cognitivas e emocionais que derivam em ‘mais trabalho’” (RAICHELIS, 2013, p.622), ou seja, o fenômeno da intensificação consiste na adoção de estratégias que visem a “redução do trabalho pago e ampliação do trabalho excedente” (RAICHELIS, 2013, p.623) e se expressa quando é exigido do trabalhador um “algo mais”, sendo que este trabalhador não teria tanto controle sobre a intensidade de seu trabalho, pois seu processo de trabalho - dadas as relações de compra e venda do trabalho assalariado mediadas por contrato características do modo de produção capitalista – é controlado pelo empregador. Baseada em pesquisas realizadas por Dal Rosso, Raichelis (2013) discute de que forma a conjuntura de crise capitalista potencializa as exigências deste “mais trabalho” intensificado, cujas expressões concretas são encontradas em fenômenos como: aumento do ritmo e da velocidade do trabalho, das cobranças, controle e exigências de produtividade e resultados, do maior volume e acúmulo de tarefas, combinadas à exigência de polivalência, flexibilidade e versatilidade do trabalhador, os quais culminam no aumento da degradação e exploração do trabalho e sofrimento/adoecimento do trabalhador.

precárias e flexíveis (aumento do número de contratações temporárias, em detrimento do pouco investimento na realização de concursos públicos, que se desdobra na falta de perspectivas de progressão e ascensão na carreira), pela redução ou ausência de benefícios e direitos trabalhistas, pelos baixos salários (e a conseqüente necessidade de múltiplos vínculos trabalhistas), pela pressão por produtividade, pelo aumento do controle e intensificação do trabalho, pela restrição de autonomia na condução das ações, pela extensão da jornada de trabalho e por condições de trabalho precárias e insatisfatórias (ALMEIDA; ALENCAR, 2011; RAICHELIS, 2013). Nesse sentido, o conjunto dos trabalhadores sociais, dentre os quais se encontra o psicólogo que atua nas políticas públicas, como trabalhadores assalariados que precisam vender sua força de trabalho em troca de um salário, sofrem “os mesmos constrangimentos do conjunto da classe trabalhadora, num processo continuado de desvalorização e superexploração” (RAICHELIS, 2013, p.628).

Antunes (2018) destaca também um aspecto de fundamental relevância para a análise do trabalho nos serviços sociais públicos quando aponta a terceirização – já discutida em relação aos serviços de forma geral - como um dos principais mecanismos de geração de mais-valor também no interior do serviço público. Conforme argumentação exposta por Dal Rosso (2014), o trabalho assalariado no setor público estatal não poderia ser considerado produtivo, uma vez que, à medida que o contratante é o próprio Estado, os serviços ofertados que não podem ser caracterizados como mercadorias que se realizam no mercado, mas sim como direitos, sendo a prestação do serviço a realização de um trabalho que se consome como valor de uso. Nesse sentido, não havendo relação entre estes serviços públicos e a existência de mercadorias, não haveria produção de mais valor (DAL ROSSO, 2014)<sup>74</sup>.

No entanto, com as mudanças no padrão de implementação da proteção social no Brasil impressas pela adesão do país ao ideário neoliberal, conforme apresentado no primeiro capítulo – dentre as quais se destacam os fenômenos da reifilantropização da “questão social” e a correspondente ampliação do Terceiro Setor na gestão e execução dos serviços sociais – não só se obscurece a lógica pública e a responsabilidade do Estado na garantia dos direitos sociais (RAICHELIS, 2013), como também se ampliam as possibilidades de os serviços públicos tornarem-se mercantilizáveis, tornando estes serviços, portanto, atividades produtivas geradoras de mais-valor para o capital (ANTUNES, 2018; COSTA, 2010). Conforme discutem Almeida e Alencar (2011, p.171),

---

<sup>74</sup> Excetuam-se, aí, as atividades públicas em que o Estado funciona como empresário, como os investimentos estratégicos (pré-sal, por exemplo), e ramo industrial (DAL ROSSO, 2014).

A mercantilização dos serviços, a retração da esfera pública e a reprodução dos processos de sociabilidade próprios à lógica da acumulação em tempos de capital fetichizado também demarcam novos contornos ao mercado e às relações de trabalho no âmbito das políticas públicas, cujas expressões variam de acordo com a trajetória histórica de cada uma delas.

Deste modo, as novas racionalidades, tendências e fenômenos que particularizam o campo das políticas públicas no contexto neoliberal determinam as condições nas quais se organizam os processos de trabalho, cujo enfrentamento deve estar relacionado à compreensão de que atuação e autonomia de cada profissional na definição e condução de seu trabalho ultrapassam a dimensão da ação puramente individual ou de cada categoria, englobando processos coletivos (ALMEIDA; ALENCAR, 2011).

Em suma, notamos que a recente expansão do setor de serviços nas últimas décadas tem sido marcada pela crescente incorporação da racionalidade capitalista na prestação de serviços (MANDEL, 1985; BRAVERMAN, 1987; ANTUNES, 2018), o que, segundo Costa (2010), contribui para transformar não só o padrão de incorporação da força de trabalho, mas também a organização e natureza dos próprios processos de trabalho, inclusive nos serviços sociais públicos, cuja prestação tem sido orientada pela busca de padrões de eficiência e eficácia típicos da esfera privada. No entanto, a autora afirma que, embora incorporado ao processo de acumulação capitalista, o setor de serviços o faz de forma particularizada, o que coloca especificidades para a organização e formas de regulamentação dos processos de trabalho neste setor, bem como para qualquer olhar que busque tecer análises sobre o trabalho neste âmbito.

Tais considerações já nos indicam que, para compreendermos o trabalho nos serviços, é necessário particularizar a natureza dos serviços (privados ou públicos), suas vinculações com a esfera da produção material, suas finalidades e o conjunto das mediações que conectam o trabalhador, o usuário e a instituição provedora destes (COSTA, 2010, p.112).

Dadas estas prerrogativas, podemos notar que a complexidade do cenário atual dos serviços reitera a pertinência da qualificação de uma análise que englobe as particularidades dos processos de trabalho que se desenvolvem neste âmbito, sendo necessário entender não só as especificidades dos processos de trabalho nos serviços sociais públicos (que diferem dos serviços de forma geral), mas ainda, dentro deles, entender as particularidades dos processos de trabalho em cada setor público estatal específico, como no caso da política de assistência social. Por isso, o próximo tópico se destina a olhar para as particularidades que caracterizam os processos de trabalho no âmbito específico da política pública de assistência social.

### 2.3 A organização do trabalho coletivo na política de assistência social

A temática do trabalho na política de assistência social pode ser analisada a partir de dois prismas, que se conectam e interagem reciprocamente. Por um lado, é possível refletir em que medida o cenário atual de precarização estrutural do trabalho, conforme apontado na seção anterior, redesenha o alcance e sentido atribuído à política pública de assistência social, uma vez que, neste contexto, as políticas de proteção social têm cada vez mais ocupado o lugar outrora exercido pelo trabalho na garantia das condições mínimas de subsistência aos trabalhadores.

De acordo com Couto (2015), a assistência social é tradicionalmente vista como contraponto ao trabalho, no sentido de oferecer proteção àqueles segmentos excluídos da possibilidade de garantir sua reprodução social via trabalho assalariado. No entanto, a autora discute que essa contraposição é um engodo no cenário brasileiro atual, no qual o campo do trabalho tem sido cada vez mais precarizado e informal e onde os trabalhadores, mesmo aqueles com contrato formal, muitas vezes precisam contar com a política de assistência social para terem garantidas condições mínimas de sobrevivência. Nessa mesma direção, Raichelis (2013, p.618) afirma:

Nesse contexto, as políticas de proteção social têm sido cada vez mais intensamente demandadas por coletivos de trabalhadores que, mesmo exercendo atividades remuneradas, têm suas relações de trabalho marcadas pela informalidade, baixos salários, precarização, desemprego intermitente, o que transforma e redefine o perfil dos usuários das políticas sociais e dos programas sociais ofertados.

Por outro lado, é possível pensar sobre as relações entre trabalho e assistência social pela ótica dos próprios trabalhadores da política, dentre os quais o psicólogo, cujo trabalho também sofre interferências das novas configurações do mercado de trabalho e que repercute nos espaços sócio-ocupacionais, onde se inserem como trabalhadores assalariados. Por isso, segundo Raichelis (2013, p.611), o trabalho realizado neste contexto, assim como o conjunto de outros trabalhos assalariados, “não escapa das determinações estruturais que movem os processos de intensificação e precarização do trabalho, no contexto da crise mundial”.

Nesse sentido, se por um lado, verifica-se um aumento da demanda social por bens e serviços públicos (dado o contexto de desemprego crescente e precarização do trabalho em massa), por outro se nota a retração e erosão do trabalho contratado e protegido na própria prestação destes serviços (RAICHELIS, 2011). É neste segundo prisma de análise das relações entre trabalho e a política de assistência social que as discussões apresentadas nesta seção foram

centradas, adentrando as particularidades dos processos de trabalho desenvolvidos neste âmbito.

Segundo Silva (2018, p.297), "a gestão do trabalho no SUAS tem sido uma demanda constante, tendo sido tema central de Conferência Nacional de Assistência Social". A discussão sobre o trabalho no âmbito da SUAS ganhou importante materialidade a partir da regulamentação normativa expressa pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), promulgada em 2006. Ancorada no que preconiza a PNAS (BRASIL, 2004/2009), esta publicação parte do pressuposto de que a gestão do trabalho e a Política de Recursos Humanos, embora ainda careçam de maior atenção, são um dos eixos estruturantes do SUAS (junto com o controle social, a descentralização e o financiamento), sendo de fundamental importância para a consolidação e organização do Sistema (BRASIL, 2006/2011), uma vez que se entende que é preciso investir na gestão do trabalho para assegurar a melhoria da prestação dos serviços socioassistenciais à população. Conforme estabelece o texto da normativa,

Para a implementação do SUAS e para se alcançar os objetivos previstos na PNAS/2004, é necessário tratar a gestão do trabalho como uma questão estratégica. A qualidade dos serviços socioassistenciais disponibilizados à sociedade depende da estruturação do trabalho, da qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS (BRASIL, 2006/2011, p.15)

Dentro desta compreensão, a NOB-RH/SUAS apresenta uma série de princípios e diretrizes, cuja finalidade é estabelecer parâmetros gerais para a gestão do trabalho na política de assistência social, englobando o conjunto de trabalhadores e os órgãos gestores e executores, tanto públicos quanto privados, uma vez que grande parte dos serviços socioassistenciais é prestada por entidades privadas e organizações não-governamentais. No entanto, embora apresente diretrizes para as entidades e organizações de assistência social (privadas)<sup>75</sup>, o texto da Norma é extremamente conciso neste eixo, concentrando-se de forma mais detalhada na discussão acerca da gestão do trabalho no âmbito público e ressaltando a importância do caráter público da prestação dos serviços socioassistenciais<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> As diretrizes apresentadas para a gestão do trabalho no âmbito privado são as seguintes: "1) valorizar seus trabalhadores de modo a ofertar serviços com caráter público e de qualidade conforme realidade do município; 2) elaborar e executar plano de capacitação em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Capacitação; 3) viabilizar a participação de seus trabalhadores em atividades e eventos de capacitação e formação no âmbito municipal, estadual, distrital e federal na área de assistência social; 4) buscar, em parceria com o poder público, o tratamento salarial isonômico entre os trabalhadores da rede pública e da rede prestadora de serviços socioassistenciais; 5) manter atualizadas as informações sobre seus trabalhadores, disponibilizando-as aos gestores para a alimentação do Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS" (BRASIL, 2006, p.35)

<sup>76</sup> Uma análise mais aprofundada dos parâmetros normativos para o âmbito da gestão do trabalho no SUAS é apresentada no último capítulo desta dissertação.



Além deste eixo, o texto da referida normativa estabelece alguns outros que também devem ser considerados para a gestão do trabalho, tais como: os princípios e diretrizes nacionais; princípios éticos para os trabalhadores da assistência social; equipes de referência; diretrizes para a Política Nacional de Capacitação; diretrizes nacionais para os Planos de Carreira, Cargos e Salários; diretrizes para o co-financiamento da gestão do trabalho; atribuições e responsabilidades dos gestores de cada esfera governamental (União, estados e municípios) para a gestão do trabalho; organização do Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS (CadSuas); controle social da gestão de trabalho no âmbito do SUAS e regras de transição para a implementação das diretrizes a partir da constituição de comissões e grupos de trabalho.

De forma geral, destaca-se nestes eixos a preocupação em propor estímulos e políticas de valorização dos trabalhadores, privilegiando a qualificação técnico-política destes, a partir do estabelecimento de políticas de capacitação orientadas pelos princípios da educação permanente<sup>77</sup>. Outro aspecto de relevância no que se refere aos eixos estruturantes da normativa é aquele que apresenta a definição e critérios elencados na escolha das equipes de referência, apresentando não só as categorias que devem compor os quadros de acordo com os níveis de complexidade da rede de proteção social, mas também definindo a proporção de equipes em relação ao porte dos municípios e usuários/famílias referenciados (BRASIL, 2006/2011).

A NOB-RH/SUAS também enfatiza a necessidade de realização de concursos públicos para provimento dos cargos e a elaboração de planos de cargos, carreiras e salários pelos entes contratantes, assentada na “compreensão da necessidade de propostas para a estruturação de carreiras próprias, essenciais para a consolidação das políticas sociais do MDS” (BRASIL, 2006/2011, p.9), além de ressaltar também a importância do desenvolvimento de mecanismos de co-gestão e de gestão participativa no âmbito da gestão do trabalho no SUAS. Sobre estes destaques, nos termos da própria normativa,

A gestão do trabalho no âmbito do SUAS deve também: *garantir a “desprecarização” dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da tercerização, garantir a educação permanente dos trabalhadores, realizar planejamento estratégico, garantir a gestão participativa com controle social, integrar e alimentar o sistema de informação* (BRASIL, 2006/2011, p.16, grifos meus).

Contudo, apesar do avanço que a consolidação de uma regulamentação como esta representa, o contexto de trabalho na política de assistência social tem sido marcado por

---

<sup>77</sup>Apesar disso, dados do Censo SUAS 2018 apontam que, do total de trabalhadores dos CRAS a nível nacional, em 55,8% dos equipamentos nunca nenhum trabalhador havia participado de um curso do CapacitaSuas (BRASIL, 2019), demonstrando que o alcance das políticas de capacitação ainda não tem sido majoritário.

dificuldades substanciais, decorrentes das transformações contemporâneas no mercado de trabalho no cenário mundial, já descritas na seção anterior. Por isso, Raichelis (2011) argumenta que pensar o trabalho no âmbito desta política é levar em conta não só os aspectos relacionados à gestão do trabalho específica, mas também aos modos de organização do trabalho na sociedade capitalista contemporânea, caracterizado por diversas modalidades de precarização, terceirização dos vínculos de trabalho, intensificação e informatização do trabalho.

A análise do trabalho e das possibilidades de reversão das condições de precarização e intensificação no âmbito do SUAS não podem ser desvinculadas da dinâmica macrossocietária, nem podem ser tratadas como responsabilidade individual do trabalhador (RAICHELIS, 2011, p.56).

Ainda no tocante ao cenário específico da política de assistência social, a autora aponta que o fogo cruzado em que se encontra o trabalho assalariado atualmente ganha contornos específicos no contexto da assistência social em virtude de dois fatores. Em primeiro lugar, do histórico de desprofissionalização e atuação improvisada e descontínua, marcada por uma cultura autoritária, patrimonialista, clientelista e primeiro-damista, o que muitas vezes se reflete no caráter conservador das ações profissionais desenvolvidas. Em pesquisa realizada por Raichelis e Couto (2011) acerca da implementação do SUAS no Brasil, as autoras identificaram uma gama de ações profissionais que apontam para novas formas de atuação, mas que, em sua grande maioria, ainda têm reproduzido as formas mais tradicionais de práticas que o sistema tenta combater, no sentido da superação do assistencialismo, clientelismo e patrimonialismo. Nas palavras das autoras,

Em relação às equipes ainda persiste um número grande de trabalhadores sem vínculos construídos com a área, com percepção da política pelo viés conservador. O arsenal de conhecimentos teóricos e técnico-operativos defasado, exigindo uma política de qualificação institucionalizada, o que demandaria um espaço de capacitação continuada assumido pelas gestões estadual e federal (RAICHELIS; COUTO, 2011, p.8)

A questão do conteúdo e qualidade destas ações profissionais ganha ainda mais relevo quando se considera que o trabalho nesta política é fortemente apoiado, segundo Raichelis (2011), no conhecimento e formação teórica, técnica e política de seus trabalhadores (o que enseja a importância da discussão sobre a qualificação profissional), ainda que também atrelado intensamente às condições institucionais, cuja perspectiva de análise é fundamental para evitar que se responsabilize unicamente o trabalhador pelas dificuldades encontradas no trabalho.

Além disso, Raichelis (2011) discute que outro fator específico acerca da encruzilhada da questão do trabalho na política de assistência social é o fato de que ela é marcada por uma heterogeneidade, presente tanto em seus quadros profissionais e seus respectivos acúmulos

teórico-práticos, como também na pluralidade de vínculos e condições de trabalho, uma vez que a prestação dos serviços socioassistenciais tem sido orientada por uma dupla oferta, tanto da esfera estatal quanto da rede privada de entidades de assistência social.

Sobre esta heterogeneidade do campo do trabalho na política de assistência social, é importante destacar, conforme já apontado anteriormente nesta seção, que a NOB-RH/SUAS se concentra prioritariamente no âmbito público e apresenta apenas algumas diretrizes para o privado, tais como a valorização dos trabalhadores em consonância com PNAS e salário isonômico em relação ao aparato público, mas não estabelece exigências para a rede privada de entidades socioassistenciais cumprir, o que, segundo Raichelis (2011) dificulta a garantia de condições comuns de organização do trabalho. Sobre as condições e relações de trabalho nestas entidades privadas, Silva (2018, p.300) apresenta alguns dados, sintetizados abaixo:

Em relação aos trabalhadores dessas entidades a pesquisa apurou que a lógica da precarização e da flexibilização das relações de trabalho também são imperantes. De acordo com o MDS (2011), o número de trabalhadores destas entidades até 2010 passava de 240 mil. Dados do IBGE (2012) apontam que o salário médio mensal dos trabalhadores das entidades de assistência social é de 2,4 salários-mínimos. Uma remuneração muito baixa, se considerada a presença marcante de profissionais de nível superior na área, demonstrando a forte desvalorização da força de trabalho neste campo. E essa média somente foi possível em função de uma elevação de 7,8% nas remunerações nos anos recentes.

Além das dificuldades oriundas do tensionamento colocado pela coexistência das esferas pública e privada na oferta dos serviços, projetos, programas e ações socioassistenciais (um mecanismo de terceirização da execução destes serviços), é possível também destacar outros desafios colocados para o trabalho no SUAS mesmo dentro da esfera pública, no que se refere às condições e relações de trabalho, a partir dos mecanismos de terceirização da própria gestão do trabalho.

De acordo com Raichelis (2013), para a implantação do SUAS e suas respectivas unidades públicas estatais, os estados e municípios, mediante o argumento da falta de recursos, têm utilizado diversas modalidades de terceirização (com entidades privadas, ONGs ou cooperativas) para realizar a contratação de profissionais, embora haja

recente medida tomada pelo governo federal faculte o uso de recursos federais repassados ‘fundo a fundo’ para a contratação de trabalhadores efetivos via concurso público (RAICHELIS, 2013, p.626)<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> A autora se refere à lei 12435/2011, conhecida como “Lei do SUAS”, que, ao introduzir o SUAS no texto da LOAS, não só garante uma nova institucionalidade à assistência social no geral, como, ao facultar a possibilidade de repasse do Fundo Nacional para estados e municípios contratarem seus profissionais, configura-se como um importante amparo normativo para a contratação por concursos públicos (RAICHELIS, 2011).

Silva (2018) argumenta na mesma direção quando afirma que a expansão da política de assistência social nas últimas duas décadas, tal como apresentado no primeiro capítulo, foi realizada muitas vezes em inconformidade com o que preconiza a NOB-RH/SUAS, visto ter se dado com base na precarização do trabalho.

Dados do próprio Censo-SUAS (2010) apontam que as prefeituras reproduzem essa tendência de precarização da inserção trabalhista de profissionais de nível superior. No âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), dada a urgência na implementação dos equipamentos, as contratações têm se dado carregadas de questões problemáticas, uma vez que não são realizados concursos públicos, os salários são baixos e os vínculos estabelecidos não são regidos por mecanismos de proteção ao (a) trabalhador (a) da área" (SILVA, 2018, p.297)

Um dos reflexos desta precarização dos vínculos<sup>79</sup> e da forma de inserção dos profissionais no SUAS oriunda dos processos de terceirização na política de assistência social é a alta rotatividade, o que, segundo Raichelis e Couto (2011) ocorre mesmo quando a forma de inserção é o concurso público, devido a vários fatores, dentre eles os baixos salários e as precárias condições de infra-estrutura e recursos materiais. Nesse sentido, o trabalho desenvolvido conta com dificuldades não só relacionadas à insuficiência de condições materiais, como também dos próprios recursos humanos. Conforme demonstra Silva (2018, p.295),

Entre estruturas precárias e recursos humanos limitados (cujas relações e condições de trabalho são precarizadas, o rol de elementos que balizam as condições físicas dos estabelecimentos onde são realizadas as atividades e serviços socioassistenciais, imputando uma série de dificuldades a consolidação de uma rede pública de serviços. Ambientes inadequados, condições de acessibilidade muito restritas, meios de comunicação e transporte restritos ou inexistentes, inexistência ou péssimas condições para garantia de sigilo profissional para os profissionais de nível superior que gozam dessa prerrogativa, improvisação de instalações estão entre as questões mais visíveis.

Sobre estas condições e relações de trabalho, Almeida e Alencar (2011) sintetizam algumas características ou tendências do trabalho do assistente social na política de assistência social (que também podem ser pensados para o psicólogo, visto integrarem, junto com os assistentes sociais, um processo de trabalho que é coletivo), contemplando os aspectos abordados até aqui e adicionando outros para a análise: forma de inserção tipicamente por contratação temporária em detrimento do concurso público; inserção em equipes multiprofissionais, o que cria outros sistemas cooperativos mas também cria certas tensões em

---

<sup>79</sup> Dados do Censo SUAS 2018 apontam, por exemplo, que no que se refere ao quesito “vínculo” no âmbito da Proteção Social Básica, o número de trabalhadores temporários é superior ao de servidores estatutários (33,6% e 31,4%, respectivamente), sendo seguido em ordem decrescente pelas categorias “outro vínculo não permanente” (12,1%), “comissionado” (10,1%), “Empregado Público Celetista/CLT” (5,4%) e “terceirizado” (4,7%). Estes dados expressam ao mesmo tempo a multiplicidade e a fragilidade dos vínculos de trabalho no referido Sistema (BRASIL, 2019).

relação a competências e atribuições; subordinação da esfera municipal às diretrizes e propostas do governo federal; interdependência crescente entre esferas pública e privada na constituição da rede socioassistencial governamental, sobretudo em municípios com menor capacidade de investimento próprio; crescimento da atuação no âmbito da gestão e controle social; ênfase nos aspectos técnicos burocráticos e de produtividade por parte dos próprios programas do governo e da gestão; aumento do volume de trabalho na operacionalização dos programas federais, em detrimento das ações pedagógicas; tendência de especialização dos serviços de acordo com o público atendido e aumento das ações interinstitucionais.

Dos aspectos destacados pelos autores supramencionados, podemos perceber que, enquanto alguns deles dizem respeito às condições institucionais que demarcam a inserção e desenvolvimento do trabalho, outros se relacionam aos efeitos que estas condições produzem na forma e conteúdo das práticas desenvolvidas no cotidiano de trabalho, como a ênfase nos aspectos técnicos burocráticos e operacionalização dos programas federais em detrimento das ações pedagógicas e as tensões em relação a competências e atribuições a partir da inserção nas equipes multiprofissionais. É neste sentido que Raichelis (2013, p.625) discute que as transformações contemporâneas refletidas nas condições institucionais criadas para o trabalho nos serviços sociais públicos afetam diretamente o conteúdo do processo de trabalho, uma vez que “moldam e redefinem competências e atribuições profissionais em função dos novos modelos e formatos que assumem os programas e serviços sociais”.

É válido ressaltar que estes novos modelos e formatos dos programas e serviços sociais se articulam, no âmbito da política de assistência social, em torno da centralidade dos programas de transferência de renda (com destaque para o BPF), tal como discutido no primeiro capítulo desta dissertação, cuja operacionalização encontra-se fortemente atravessada pela incorporação das Tecnologias de Informação e Comunicação, mecanismo que visa a aumentar a produtividade do trabalho e que, conforme abordado na seção anterior deste capítulo, acaba por produzir um processo de intensificação da exploração do trabalhador, também no campo da formulação, gestão e prestação de serviços sociais públicos (SILVA, 2018).

Assim, é possível perceber uma série de instrumentos e rotinas que se relacionam a este processo de intensificação no cotidiano de trabalho no SUAS (assim como em outras políticas sociais), tais como a grande parcela do tempo de trabalho destinada ao preenchimento de formulários e planilhas padronizadas em detrimento do contato direto com os usuários, o alto número de requisições de visitas domiciliares que se destinam ao controle institucional das prestações dos serviços mais que ao acompanhamento das famílias e a realização de procedimentos de cadastramento que

quando assumidos de forma burocrática e repetitiva, não agregam conhecimento e reflexão crítica sobre a realidade dos usuários e seus territórios de vivência, rebaixam a qualidade do trabalho técnico e impedem que profissionais especializados possam realizar o trabalho intelectual nuançado para o qual estão (ou deveriam estar) capacitados a produzir (RAICHELIS, 2013, p.624)

Desta forma, o cenário de expansão da política de assistência social nas últimas décadas -registrado sobretudo durante os governos petistas e cujas conquistas estão fortemente ameaçadas diante da conjuntura que se desenha no país desde 2017 – convive com o paradoxo representado pela coexistência do esforço de operacionalização desta política pública e da precarização que marca as condições do mercado de trabalho por ela inaugurado. Neste contexto, se por um lado é possível identificar um aumento da demanda por profissionais (não só no campo da assistência social, mas da proteção social como um todo) para atuação nas políticas sociais, gerando novas requisições ao trabalho e novas possibilidades de atuação, por outro se verificam diferentes formas de intensificação e precarização das condições colocadas para a realização deste trabalho (RAICHELIS, 2013). Este elemento acaba por fragilizar a implantação da própria política pública (RAICHELIS; COUTO, 2011) e impõe dificuldades no que se refere à capacidade de mobilização dos trabalhadores, sobretudo considerando, conforme pesquisa realizada por Raichelis, Couto e Yazbek (2013) a nível nacional, que o SUAS conta com um quadro de pessoal ainda insuficiente e que apresenta uma defasagem não só técnica, mas também política, a qual interfere na compreensão do papel do trabalhador social.

A este contexto, soma-se ainda à dificuldade de mobilização dos trabalhadores do SUAS de forma geral o complexo processo de inserção na nova divisão sócio-técnica do trabalho organizada em equipes multiprofissionais, uma vez que cada categoria tem uma história particular de organização e luta, de acúmulos e reivindicações específicas para as condições de exercício do trabalho e de conhecimentos e parâmetros ético-políticos orientadores do trabalho (RAICHELIS, 2011).

Por isso, aproveito o argumento de Raichelis (2013) – quando afirma a importância de que as competências, atribuições e rotinas desenvolvidas, bem como as requisições apresentadas no cotidiano de trabalho, sejam cada vez mais redefinidas e requalificadas pelos trabalhadores da política de assistência social – para apontar para a necessidade da coletivização das dificuldades e desafios vivenciados e importância da construção da identidade de um “trabalhador social” que englobe várias categorias, o que pode se dar a partir da compreensão de que os fazeres e práticas se inserem e são condicionadas por um contexto institucional mais macro.

O debate sobre gestão deve, portanto, extrapolar o campo da administração de pessoas para ampliar-se na perspectiva de compreender como se organizam as condições institucionais para que o trabalho - social e coletivo - ocorra. Enfim, nesse quesito o que está em pauta é a ressignificação do trabalho na Assistência Social e a construção

de identidades de trabalhador da política no contexto das lutas mais gerais da classe trabalhadora (RAICHELIS; COUTO; YAZBEK, 2012)

#### 2.4 A prática profissional como trabalho e inscrita em um processo de trabalho coletivo: indagações para a Psicologia

Esta seção tem como objetivo apresentar, em linhas gerais, algumas pistas que apontem para a compreensão da prática profissional da Psicologia como trabalho – considerada a partir das principais categorias da teoria do valor-trabalho marxiana -, a fim de subsidiar a perspectiva de análise que orientou esta pesquisa: a inscrição do psicólogo em processos coletivos de trabalho coletivo no âmbito do SUAS.

Antes, porém, é importante ressaltar que este entendimento das práticas e ações profissionais como trabalho não é comum nos estudos produzidos sobre a Psicologia, nos quais prevalece uma visão mais endógena que enfatiza a *prática* em detrimento do *trabalho* do psicólogo (YAMAMOTO, 2007). Assim, à medida que esta discussão encontra ressonância mais sólida em alguns campos do conhecimento, como o Serviço Social<sup>80</sup> (IAMAMOTO, 2010; IAMAMOTO, 2015) e a Educação (PARO, 2012; OLIVEIRA, 2006), esta seção foi escrita a partir do diálogo<sup>81</sup> com estes campos para refletir sobre a possibilidade de compreender a prática da Psicologia como trabalho na análise da inserção do psicólogo no SUAS. Nesse sentido, algumas considerações serão aqui apresentadas, ainda que referidas a outras áreas do saber, como um subsídio teórico para a análise desta discussão no campo de conhecimento próprio à Psicologia.

Tendo feito estas observações, inicio esta escrita com a seguinte citação, porque acredito que ela, embora relacionada ao âmbito específico de uma determinada categoria profissional (o Serviço Social), explicita de forma clara a perspectiva utilizada nesta pesquisa para a compreensão das práticas profissionais e da inserção do psicólogo na política de assistência social.

---

<sup>80</sup> Aqui, é necessário retomar as considerações apresentadas na nota de rodapé nº 68, que chama atenção para as divergências teóricas existentes no debate do Serviço Social acerca da possibilidade de compreensão das atividades profissionais realizadas na esfera da reprodução social como trabalho. Nesse sentido, adotamos nesta pesquisa uma das perspectivas analíticas existentes neste debate – a que as considera como trabalho – por entender que a adoção desta compreensão teórica contribui para a investigação do problema de pesquisa desta dissertação: a investigação da inserção do psicólogo no SUAS a partir de sua inscrição em processos de trabalho coletivos.

<sup>81</sup> Sobretudo com o campo do Serviço Social, dada minha vinculação com a área tanto pelo viés da orientação desta pesquisa de mestrado, quanto pelo fato de eu ser também graduanda em Serviço Social atualmente. Além disso, uma vez que o Serviço Social divide com a Psicologia os espaços de atuação no âmbito do SUAS, acredito que algumas reflexões deste campo de conhecimento no que se refere ao trabalho nas políticas públicas podem ser dialogar também com a Psicologia.

Decifrar a profissão exige apreendê-la sob um duplo ângulo. Em primeiro lugar, abordar o Serviço Social como uma profissão socialmente determinada na história da sociedade brasileira. Em outros termos, analisar como o Serviço Social se formou e desenvolveu no marco das forças societárias, como uma especialização do trabalho na sociedade. Mas pensar uma profissão é também pensá-la como fruto dos *sujeitos que a constroem e a vivenciam*. Sujeitos que acumulam saberes, efetuam sistematizações de sua “prática” e contribuem na criação de uma *cultura profissional*, historicamente circunscrita (IAMAMOTO, 2015, p.57/58, grifos da autora).

Assim, de acordo com Iamamoto (2015), para que possamos decifrar uma profissão é preciso fazer este duplo exercício de análise, de um lado compreendendo-a a partir das elaborações internas da própria profissão, no que se refere a seu acúmulo teórico-metodológico próprio e saberes produzidos pelos sujeitos profissionais em seus modos de atuar e pensar, e de outro buscando situá-la como uma especialização do trabalho que integra, junto com outras, processos de trabalho coletivo na atual divisão social e técnica do trabalho a partir de uma condição de assalariamento. No caso da Psicologia, esta dupla dimensão envolveria tanto pensar como ela tornou-se uma profissão socialmente determinada na história da sociedade brasileira, isto é, como se formou e se desenvolveu como uma especialização do trabalho na sociedade, a ponto de ser convocada para atuar nas políticas públicas, quanto refletir sobre como temos, enquanto campo de conhecimento, sistematizado e olhado pras nossas práticas, construindo também uma cultura profissional que respalda a requisição desse lugar socialmente determinado.

Dessa forma, acredito que a riqueza desta perspectiva inaugurada por Iamamoto (2015) consiste na compreensão de que o horizonte teórico, ético e técnico consolidado nas formações profissionais, o qual frequentemente é acionado para tecer análises sobre os processos de trabalho, é impactado por condicionantes objetivos à autonomia e à implementação dos projetos profissionais a partir da subordinação do trabalho aos ditames da condição assalariada. No caso específico das atuações no âmbito das políticas públicas, este impacto se daria a partir das condições do Estado e do mercado de trabalho, cujas demandas se constituem como pilares de sustentação dos espaços ocupacionais, condicionando a inserção profissional e o conteúdo da atividade a ser desenvolvida. Nas palavras da autora,

As diferenciadas condições e relações sociais que envolvem esse trabalho redimensionam socialmente o significado das projeções profissionais, cuja viabilização é determinada por condicionantes que ultrapassam os indivíduos singulares, ao materializarem interesses dos sujeitos sociais contratantes (IAMAMOTO, 2010, p.338)

Portanto, uma das grandes contribuições de Iamamoto (2015) à análise dos exercícios profissionais diz respeito à apreensão da prática profissional como trabalho, categoria eleita pela autora como “porta de entrada provocativa para análise da prática profissional”



(IAMAMOTO, 2015, p.61) uma vez que o trabalho é “elemento constitutivo do ser social, que o distingue como tal e que dispõe de uma centralidade na vida dos homens” (IAMAMOTO, 2015, p.61). Nesse sentido, uma vez que todo processo de trabalho pode ser analisado a partir de seus elementos constitutivos, já apresentados em seção anterior deste capítulo (objetos, meios e a própria atividade direcionada a um fim), Iamamoto (2015) demonstra que, uma vez que estes elementos também estão presentes em uma prática profissional, ela poderia ser caracterizada como um trabalho, sendo importante, para sua compreensão, a investigação sobre cada um deles.

Discutindo sobre estes elementos na análise da prática profissional do Serviço Social, a autora apresenta considerações que acredito que podem instrumentalizar a reflexão sobre o campo da própria Psicologia e de suas práticas profissionais, sobretudo no que se refere à discussão sobre os meios de trabalho. Segundo Iamamoto (2015), eles envolvem não só um “arsenal de técnicas” utilizadas no cotidiano de trabalho (como entrevistas, relatórios, visitas domiciliares<sup>82</sup>), mas também o próprio campo de conhecimento da profissão, pois são suas bases teórico-metodológicas que vão iluminar a leitura da realidade e conduzir as ações dos sujeitos, sendo o conhecimento também um instrumento de trabalho acionado no cotidiano do exercício profissional.

No entanto, quando uma profissão não exerce uma atividade liberal, ou seja, quando está inserida em uma dinâmica institucional (no caso da Psicologia, esta situação ocorre a partir de sua institucionalização nos aparelhos de Estado, por exemplo), o profissional não detém todos os meios (financeiros, técnicos e humanos) e condições necessários para a efetivação do trabalho (e nem tem controle absoluto sobre eles) e dos quais disporia em um exercício profissional autônomo, uma vez que grande parte deles será fornecida pela própria instituição empregadora. Isto acontece porque, dadas as características do trabalho no modo de produção capitalista já descritas em seção anterior, centralizadas em torno da existência de força de trabalho livre e assalariada, a força de trabalho especializada só pode efetivamente se transformar em trabalho quando consumida ou acionada, junto com os meios e objetos de trabalho, por quem a compra. Assim, se estes meios são ofertados pelas instituições empregadoras, as profissões dependem delas para se realizar no mercado, isto é, para trabalhar.

Em outros termos, parte dos meios ou recursos materiais, financeiros e organizacionais necessários ao exercício desse trabalho são fornecidos pelas entidades empregadoras. Portanto, a condição de trabalhador assalariado não só enquadra o assistente social na relação de compra e venda da força de trabalho, mas *molda* sua inserção socioinstitucional na sociedade (IAMAMOTO, 2015, p.63, grifos da autora).

---

<sup>82</sup> Meios de trabalho comuns tanto ao campo do Serviço Social quanto à Psicologia.

Nesse sentido, à medida que profissões como o Serviço Social e a Psicologia, dentre outras, são atravessadas pelo estatuto do assalariamento – seja nas instituições públicas ou entidades privadas –, isto é, à medida que dependem de uma relação de compra e venda de sua força de trabalho às instituições que demandam o trabalho profissional em troca de um salário, os processos de trabalho em que se inserem passam a ser geridos não pelos sujeitos profissionais *apenas*, mas também pelas entidades empregadoras que detêm parte grande dos meios de trabalho<sup>83</sup>. Por isso, Iamamoto (2015, p.63) afirma que “(...) a instituição não é um condicionante a mais do trabalho do assistente social. Ela *organiza* o processo de trabalho do qual ele participa”, afirmação que entendo também ser válida e relevante para a compreensão do trabalho do psicólogo no SUAS, uma vez que a categoria integra também, junto aos assistentes sociais, um processo de trabalho que é coletivo.

Neste contexto, é possível refletir que a categoria da alienação, enquanto relação de estranhamento do trabalhador com tudo que diz respeito a seu trabalho (materiais, instrumentos e a própria atividade), também está presente no trabalho realizado por assistentes sociais ou psicólogos que se empregam, mediante a condição de assalariamento, junto a instituições, organizações ou entidades, sejam elas públicas ou privadas. Isso ocorre devido ao fato de que, assim como qualquer outro trabalho desenvolvido no modo de produção capitalista, o trabalho realizado por psicólogos ou assistentes sociais guarda, para além da dimensão de um trabalho concreto (nos termos definidos por Marx, um trabalho vinculado a seu valor de uso, às suas propriedades qualitativas, à sua utilidade e particularidade mediante as quais é convocado como uma especialização do trabalho coletivo), uma dimensão também de trabalho abstrato, isto é, de um trabalho mensurado em termos quantitativos que se troca por um salário (expressão de um valor de troca da própria mercadoria da força de trabalho) e que, mais do que isso, integra os mecanismos de produção e/ou circulação do valor. Discutindo sobre esta dimensão no trabalho do assistente social, Iamamoto (2010, p.416) aponta que

A mercantilização da força de trabalho do assistente social, pressuposto do estatuto assalariado, subordina esse trabalho de qualidade particular aos ditames do trabalho abstrato e o impregna dos dilemas da alienação, impondo condicionantes socialmente objetivos à autonomia do assistente social na condução do trabalho e à integral implementação do projeto profissional.

Notamos, portanto, que a relação do trabalhador com os meios e objetos de trabalho, nos processos de trabalho desenvolvidos no modo de produção capitalista, é marcada por

---

<sup>83</sup> No caso do trabalho em instituições públicas estatais, estes meios podem ser compreendidos como os recursos financeiros, materiais e o conjunto de programas, projetos e atendimentos diretos nas políticas institucionais (IAMAMOTO, 2010).

fenômenos de alheamento e distanciamento em relação ao domínio, controle e mesmo concepção teleológica do trabalho a ser executado. Porém, em relação à própria atividade - outro elemento apontado por Marx (2013) como constitutivo dos processos de trabalho -, podemos observar que, embora ela seja organizada pela instituição (Estado, empresa...) que fornece os meios e recursos para a realização do trabalho, há também uma dimensão relativa aos sujeitos profissionais que a exercem, os quais são sempre sujeitos de classe, localizados nas relações sociais de produção e reprodução social e que guardam *relativa autonomia* na condução de suas ações, entendida enquanto “possibilidade de redirecionar seu trabalho para rumos sociais distintos daqueles esperados pelos seus empregadores” (IAMAMOTO, 2010, p.422).

Segundo Iamamoto (2010), esta relativa autonomia pode ser garantida pelos espaços de qualificação acadêmico-profissional, pela regulamentação das competências e funções privativas e pela articulação com outros agentes que integram os mesmos processos de trabalho cooperativo. Em suas palavras,

Na direção da *expansão das margens de autonomia* profissional no mercado de trabalho, é fundamental o *respaldo coletivo da categoria* para a definição de um *perfil da profissão*: valores que a orientam, competências teórico-metodológicas e operativas e prerrogativas legais necessárias a sua implementação, entre outras dimensões, que materializam um projeto profissional associado às forças sociais comprometidas com a democratização da vida em sociedade. Este respaldo político-profissional mostra-se, no cotidiano, como uma importante estratégia de alargamento da relativa autonomia do assistente social, contra a alienação do trabalho assalariado (IAMAMOTO, 2010, p.422, grifos da autora).

Dessa forma, para que possamos compreender a atuação de determinada categoria profissional, a discussão empreendida por Iamamoto (2010) chama a atenção para a importância de romper, na análise das atuações de determinada profissão, com leituras unilaterais sobre o trabalho que enfatizem apenas um dos pólos da tensão que atravessa os exercícios profissionais (colocados pela autora como o binômio “projeto profissional x condição de assalariamento”), os quais, colocados de forma unilateral, podem se apresentar ora com viés messiânico (subestimando os determinantes histórico-sociais estruturais, isto é, enfatizando uma perspectiva voluntarista do coletivo profissional), ora fatalista (perspectiva que superestima poder do capital no processo de re-produção, desconsiderando as possibilidades dos sujeitos direcionarem suas ações).

Acredito que esta discussão da *relativa autonomia*, apresentada por Iamamoto (2010) sobre o trabalho do assistente social, pode ensejar também a reflexão sobre o trabalho do psicólogo, no que se refere às possibilidades de construção de uma cultura profissional orientada por um projeto ético-político definido que possa subsidiar a construção de atuações

mais conectadas ao alargamento das fronteiras da autonomia profissional. Nesse sentido, é possível questionar: em que bases a profissão tem consolidado seu perfil e identidade profissional, no que diz respeito à construção deste “respaldo coletivo da categoria” referido por Yamamoto (2010)? Como nossas ações nos diferentes campos de atuação e, em termos mais específicos do recorte deste trabalho, na política de assistência social, se conectam com determinado perfil profissional e com as possibilidades de consolidarmos um projeto ético-político que, embora considere a heterogeneidade própria a qualquer categoria profissional, sirva como alinhamento de propostas coletivas críticas e progressistas (YAMAMOTO, 2012)? Como a Psicologia brasileira tem se posicionado na dinâmica das relações sociais e se apropriado de sua condição de classe trabalhadora? De que forma sua condição assalariada, que a coloca em determinada posição nas disputas societárias, tem comparecido nas discussões empreendidas pelo corpo profissional e na compreensão da possibilidade de construção de um projeto ético-político?<sup>84</sup>

No que se refere ainda à discussão sobre a questão da relativa autonomia, Paro (2012), em suas considerações acerca do trabalho docente, apresenta algumas reflexões que acredito que podem enriquecer a possibilidade de analisá-la, a partir da colocação de elementos que dizem respeito à *natureza específica* de determinados trabalhos em relação a outros trabalhos desenvolvidos no interior no modo de produção capitalista. Nesse sentido, o autor aponta para a importância de considerarmos que, embora atravessados pelos mesmos determinantes dos processos de trabalho capitalistas, no geral, os trabalhos podem diferir entre si em relação à sua materialidade, objetos e produtos e até mesmo em relação à motivação para o trabalho. Assim, o trabalho docente (com o qual acredito que a Psicologia se assemelha não apenas por se configurar como um trabalho imaterial e que se consome enquanto um serviço, mas também por lidar com sujeitos e não com objetos materiais), segundo o autor, guarda, em sua natureza, especificidades que devem ser enfocadas quando se trata de refletir sobre as condições objetivas requeridas pelo trabalho. No caso da Psicologia, a partir destes argumentos, poderíamos nos questionar se há ou como se configura esta natureza específica do trabalho profissional, em especial no âmbito do SUAS, que possa engendrar a construção de horizontes ampliados de autonomia profissional.

Para além das reflexões sobre os meios de trabalho – e de todas as considerações que se tecem a partir delas no que se refere às categorias da alienação e da *relativa autonomia* acima referidas –, outro elemento discutido por Yamamoto (2015) diante da tentativa de analisar a

---

<sup>84</sup> As reflexões ensejadas por estes questionamentos são apresentadas no próximo capítulo desta dissertação, referente à apresentação da análise da revisão bibliográfica do campo de conhecimento da Psicologia.

prática profissional como trabalho é a dimensão do produto, que se articula com o *significado social* que a profissão vai adquirir em determinados e particulares contextos, condições e relações sociais. A importância do lugar dado à análise do produto das práticas assenta-se na premissa de que a mera vivência e/ou experiência de um cotidiano profissional não implica necessariamente no desvendamento deste cotidiano ou do fazer profissional, sendo que os “profissionais precisam ter clareza, consideradas as condições específicas do que *produzem* com o seu trabalho (...), para que possam *decifrar o que fazem*” (IAMAMOTO, 2015, p.70, grifos meus).

Assim, se todo processo de trabalho gera um produto, ainda que este não seja material (como na esfera dos serviços, tal qual discutido anteriormente neste capítulo) e se a atividade profissional pode ser entendida como um dos trabalhos que integram processos de trabalho coletivos, compreende-se que o desenvolvimento de processos de trabalho envolve não só a produção de produtos parciais - específicos a cada categoria profissional - , mas também o produto – final - de um trabalho coletivo<sup>85</sup>.

A discussão sobre o produto do trabalho pode se desdobrar em duas dimensões, complementares, mas distintas. Uma primeira delas, que diz respeito à dimensão qualitativa (do valor de uso) das práticas/trabalho concreto do psicólogo na política de assistência social, se conecta com as elaborações acerca da especificidade de sua atuação, no que diz respeito àquilo que diferenciaria seu trabalho do das outras categorias profissionais<sup>86</sup>, sobretudo em um contexto sócio-ocupacional no qual os psicólogos ainda têm muitas dúvidas sobre o que fazer e sobre qual o seu papel (VASCONCELOS, 2011). A este respeito, Cordeiro (2018) destaca que a reflexão sobre o papel ou contribuição (palavra que a autora considera mais adequada) tem marcado a produção teórica a respeito da atuação da Psicologia no campo da assistência social, a partir da qual podemos encontrar argumentos para a análise da dimensão do produto da prática psicológica no SUAS e que é apresentada no próximo capítulo desta dissertação.

Já a outra dimensão a que a discussão sobre o produto do trabalho profissional remete diz respeito à reflexão sobre a função da profissão na dinâmica das relações sociais, ou, ainda,

---

<sup>85</sup> A reflexão sobre o produto do trabalho profissional possibilitada pela compreensão teórica das ações profissionais como trabalho ensejou alguns questionamentos que, em virtude das limitações da pesquisa, não puderam ser melhor explorados, mas encontram-se aqui pontuados para registro e desdobramento de possíveis novas investigações, tais como: no que se refere ao trabalho do psicólogo no SUAS, qual seria o seu produto? Em termos das categorias marxianas, qual seria o seu valor de uso, no sentido do produto qualitativo das ações profissionais dos psicólogos? De que forma estes produtos específicos de cada atuação profissional (Psicologia, Serviço Social, Pedagogia, para citar algumas profissões que integram os processos de trabalho coletivos no âmbito do SUAS) se relacionam com o produto final do trabalho coletivo realizado?

<sup>86</sup> Discussão esta que encontra ressonância com a produção teórica de Paro (2012) acerca da *natureza específica* do trabalho docente, conforme apresentado anteriormente.

ao *significado social* que esta atividade profissional assume na sociedade. Segundo Iamamoto (2015, p.150/151, grifos da autora)

[...] a *prática profissional não tem o poder miraculoso de revelar-se a si mesma. Ela adquire intelegibilidade e sentido na história da sociedade da qual é parte e expressão.* Assim, desvendar a prática profissional cotidiana supõe inseri-la no quadro das relações sociais fundamentais da sociedade, ou seja, entendê-la no jogo tenso das relações entre as classes sociais, suas frações e das relações destas com o Estado brasileiro.

Esta reflexão envolve, ela própria, também um duplo desdobramento. Por um lado, engloba a compreensão acerca da forma como as profissões contribuem no processo de produção e reprodução das relações sociais e como participam nos processos de produção do valor e mais-valor e/ou de sua distribuição social (IAMAMOTO, 2015). Por outro lado, refere-se à investigação das forças sociais que requisitam o valor de uso/especificidade de determinada profissão para integrar os processos de trabalho em determinado espaço sócio-ocupacional (no caso desta pesquisa, da Psicologia para atuar nas políticas sociais e, especificamente, na política de assistência social) – cuja requisição emerge em determinado momento de desenvolvimento da sociedade capitalista que pressupõe algum grau de divisão social do trabalho e de especialização do trabalho coletivo.

Nesse sentido, no tocante à forma como cada profissão se insere no quadro das relações sociais e participa dos processos de produção de valor/mais-valor e de sua redistribuição, Iamamoto (2015) aponta que a análise deste significado social vai depender na natureza das instituições empregadoras (públicas ou privadas<sup>87</sup>, Estado ou empresa capitalista), já que no âmbito estatal, de forma geral, não existe criação de valor e mais-valor, pois, ao ofertar políticas sociais, o Estado não cria riquezas e sim redistribui, através das políticas sociais, parte da riqueza social que compõe o fundo público, arrecadada sob a forma de tributos.

Por isso, a autora aponta que a análise das características do trabalho profissional depende “das *características particulares dos processos de trabalho em que se inscreve*” (IAMAMOTO, 2015, p.70, grifos da autora), uma vez que embora envolva dimensões gerais que caracterizam uma profissão (competências e atribuições, principais diretrizes, Código de Ética...), o trabalho se particulariza em cada espaço sócio-ocupacional de forma diferente, isto é, embora a qualidade do trabalho possa ser a mesma nas várias inserções, o significado social que assume é diferente<sup>88</sup>.

<sup>87</sup> É importante ressaltar que a dimensão pública não se reduz ao âmbito estatal, assim como a esfera privada não se reduz ao mercado (IAMAMOTO, 2010).

<sup>88</sup> Neste sentido, abordando o trabalho do assistente social, Iamamoto (2010) discute o pressuposto de que não existiria um “processo de trabalho do Serviço Social”, mas sim um trabalho do assistente social e “processos de trabalho”, no plural, nos quais se envolve na condição de trabalhador especializado. Segundo ela, a ideia de que existe um único processo de trabalho, “o” processo de trabalho, é uma visão individualizante, como se

Ainda que a natureza qualitativa dessa especialização do trabalho se preserve nas várias inserções ocupacionais, o significado social de seu processamento não é idêntico nas diferenciadas condições em que se realiza esse trabalho porquanto envolvido em relações sociais distintas (IAMAMOTO, 2010, p.215).

No que diz respeito ao segundo desdobramento da discussão sobre o significado social da profissão, relativo à dimensão das requisições, Iamamoto (2015) discute que o significado do trabalho profissional depende também das relações que ele estabelece com os sujeitos sociais que o contratam, que representam diferentes interesses e funções na sociedade. Nesse sentido, é possível dizer que o produto do trabalho profissional – e o significado social que este assume – dizem respeito não apenas às demandas colocadas pelas instituições empregadoras<sup>89</sup>, mas também ao tensionamento produzido entre estas e as requisições dos diferentes sujeitos sociais, oriundas do contato com os segmentos da população atendidos nos serviços sociais, cujas necessidades e interesses podem potencializar ou legitimar os rumos impressos ao trabalho profissional, colocando outras requisições. Dessa forma, o exercício profissional nas políticas públicas se vê tensionado entre as demandas colocadas pelo controle e submissão ao poder dos empregadores e pelos sujeitos e segmentos atendidos nas políticas sociais, que concorrem na elaboração de respostas pelos sujeitos profissionais em seu cotidiano de trabalho (IAMAMOTO, 2010).

Nota-se, então, a partir da análise das demandas e requisições profissionais, que mais uma vez a condição assalariada das profissões repercute no exercício profissional, tanto em termos de seu produto, quanto na execução da própria atividade (no que se refere à questão da alienação dos meios de trabalho) e também nas demandas e respostas profissionais, sendo esta uma mediação fundamental para pensar a realização das práticas profissionais e sua compreensão. Portanto, a dinâmica institucional envolvida nesta relação de assalariamento e iluminada a partir da compreensão do exercício profissional enquanto um trabalho, não é apenas um fator relacionado à prática profissional, condicionante dela, numa relação de externalidade, mas sim a própria condição desta prática, influenciando seu conteúdo e desenvolvimento.

Em suma, esta seção pretendeu demonstrar que a análise das práticas profissionais, por poderem ser compreendidas como trabalho e integrarem processos de trabalho desenvolvidos no modo de produção capitalista, envolvem a dupla articulação entre as condições macrossocietárias e uma determinada “arquitetura do trabalho” (BARBOSA; CARDOSO; ALMEIDA, 1998) que colocam os limites e possibilidades para o exercício profissional, e as

---

este fosse suspenso da história e das relações sociais que o constituem, calcado numa visão de projeto profissional descolada das bases sociais de sua realização e tratada a nível da intencionalidade do profissional.

<sup>89</sup> De acordo com Iamamoto (2010), no âmbito do Estado, os profissionais são convocados para viabilizar o processo de reprodução social da força de trabalho a partir da garantia de condições de sua sobrevivência mediante as políticas sociais.

respostas sócio-históricas, ético-políticas e técnicas forjadas pelos sujeitos profissionais neste contexto.

Trilhar da análise da profissão ao seu efetivo exercício supõe articular projeto de profissão e trabalho assalariado; ou o exercício da profissão nas condições sociais concretas de sua realização mediada pelo estatuto assalariado e por projeções coletivas profissionais integradas ao horizonte coletivo das classes trabalhadoras na luta pela conquista e ampliação de direitos como estratégia contra-hegemônica (IAMAMOTO, 2010, p.230).

Nesta perspectiva, é válido novamente ressaltar que o diálogo com a produção teórica do Serviço Social e com a compreensão da prática profissional como trabalho tal qual elaborada por Yamamoto (2010) foram utilizadas nesta pesquisa não para a investigação sobre o fato de a prática da Psicologia poder ser ou não considerada trabalho, mas sim como subsídio teórico para a compreensão da inscrição do trabalho do psicólogo nos processos coletivos de trabalho no âmbito da política de assistência social, uma vez que esta compreensão sublinha aspectos e categorias que não comparecem comumente ao escopo de produção teórica da Psicologia mas que atravessam os processos de trabalho em que o psicólogo se insere, como a dimensão do assalariamento, a relativa autonomia, os processos de alienação e a dimensão coletiva dos processos de trabalho.

Nesse sentido, a partir do diálogo com estas compreensões, emergem questionamentos como: a partir de quais requisições o psicólogo é convocado a atuar na assistência social? Qual o argumento para estas requisições? Quais são as encomendas para o seu trabalho, colocadas a partir do lugar social que a Psicologia assume na sociedade? Como e quando se constroem as condições que passam a requisitar esta profissão como uma especialização do trabalho coletivo? Quem são os atores sociais que elaboram as diferentes demandas e requisições? No tensionamento entre elas, qual seria então o significado social da profissão, no contexto de sua atuação na política de assistência social? No que diz respeito ao acúmulo teórico-metodológico próprio, quais são as diferentes respostas forjadas pelo coletivo profissional frente a estas demandas? Como estas demandas têm aparecido na construção destas respostas e na forma de olhar para as próprias práticas, sobretudo considerando que historicamente “a profissão tem se orientado muito mais pela oferta de serviços do que pela construção de respostas a partir das demandas da população atendida” (YAMAMOTO, 2012, p.10)? Ou, ainda, como a profissão tem lidado com as questões que emergem de sua condição assalariada e como tem se posicionado em relação ao lugar que ocupa na dinâmica das relações sociais? Estes são exemplos de alguns questionamentos basilares para a realização desta pesquisa, cujos desdobramentos são apresentados nos próximos dos capítulos desta dissertação.

Assim, o presente capítulo buscou não apenas mapear os elementos para a análise das condições e relações de trabalho que condicionam os processos de trabalho no âmbito dos



serviços e, sobretudo, nos serviços sociais públicos e na assistência social, mas também, especificamente nesta seção, situar as referências teóricas que permitem a compreensão do exercício profissional como trabalho e da inserção em processos coletivos de trabalho, de forma a disparar e ao mesmo tempo instrumentalizar o desenvolvimento desta discussão acerca da inserção na Psicologia no SUAS, realizado nos próximos capítulos.

Nesta perspectiva, os capítulos seguintes apresentam a reflexão referente aos projetos profissionais e respostas sócio-históricas que têm sido desenvolvidas, registradas e sistematizadas pela profissão neste campo específico de atuação, expressos a partir do acúmulo teórico-metodológicos próprios deste campo de conhecimento sob a forma de produções bibliográficas - dizendo respeito ao modo pelo qual a profissão se organiza internamente e participa do processo de construção da cultura, auto-imagem e identidade profissional - além do mapeamento e análise das requisições colocadas à profissão, expressas nas normativas institucionais da política de assistência social.

### 3 ANÁLISE DA PRODUÇÃO TEÓRICA DA PSICOLOGIA SOBRE SUA INSERÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ressaltar a necessidade de pensarmos sobre a relação entre a Psicologia e o domínio do público tem aqui uma aposta que afirmo ser da ordem da resistência, e apostar em uma contra-tendência hegemônica e fazer, então, esse movimento de resistência no sentido positivo, portanto, na compreensão política que se pode dar a essa noção, obriga a Psicologia a fazer um desvio [...] Fazer esse desvio da Psicologia é engajá-la em um movimento crítico [...] Quero partir da pergunta: qual é a política da Psicologia? E quero defender a idéia de que a política da Psicologia seja uma política pública

*Eduardo Henrique Passos Pereira*

A escrita do presente capítulo se deu a partir da aproximação com a literatura específica do campo de conhecimento da Psicologia, com o objetivo não só de aprofundar o debate sobre sua inserção, enquanto profissão, no campo das políticas públicas e da política de assistência social, mas também de explorar as formas pelas quais nosso próprio campo, enquanto ciência e profissão, tem abordado esta aproximação. Se nos capítulos anteriores a perspectiva que orientou as discussões empreendidas foi a da impossibilidade de desvincular a análise do trabalho do psicólogo no SUAS da reflexão acerca dos limites e possibilidades colocados para a prática profissional a partir dos parâmetros que orientam a política pública e os processos de trabalho nela desenvolvidos, neste capítulo a direção da análise que guiou a escrita foi a de explorar o próprio campo de conhecimento da Psicologia no sentido de sua aproximação com a política de assistência social.

Desta forma, provocada por reflexões tais como as apresentadas pela epígrafe que dá início a este capítulo, podemos nos perguntar: em que período a política passa a ser uma preocupação para a Psicologia? Como e a partir de quando a Psicologia começa a dialogar com as políticas públicas e, mais especificamente, com a política pública de assistência social? Quais são os diálogos que a Psicologia vê como possíveis? E ainda: entendendo que uma profissão não surge espontaneamente a partir de um movimento endógeno de seus atores, mas sim necessita ser socialmente legitimada<sup>90</sup> (YAMAMOTO; AMORIM, 2010), a partir de quais

---

<sup>90</sup> Alguns autores da Sociologia das Profissões abordam que o conceito de profissão remete a um tipo de trabalho especializado e fundado teoricamente, cujas características passam pela delimitação de um

contextos históricos a Psicologia se autonomiza como ciência e profissão, enquanto uma especialização do trabalho coletivo? Quais necessidades determinaram o aparecimento da Psicologia no Brasil como uma profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho? O que caracteriza os contextos históricos que passam a requisitar a Psicologia para o campo das políticas públicas e, especificamente, da assistência social? Como a categoria profissional tem se posicionado diante destes contextos e quais reflexões têm realizado a partir de sua inserção no SUAS?

Estas são algumas questões que dispararam as reflexões sistematizadas na escrita deste capítulo, realizadas a partir das ferramentas teórico-analíticas apresentadas no capítulo anterior. A esse respeito, é importante destacar que, no âmbito da literatura específica ao campo de conhecimento da Psicologia, não tem sido comum a utilização das categorias oriundas da teoria do valor-trabalho como aporte teórico-metodológico para a referência ao trabalho do psicólogo, isto é, o debate acumulado na Psicologia em relação à inserção e atuação profissional orienta-se mais para a reflexão sobre as *práticas* desenvolvidas (no sentido de seu trabalho concreto, cujas especificidades/valores de uso o distinguiriam – ou não – de outras práticas profissionais) que para a análise das determinações colocadas para o fato de a Psicologia não ser apenas uma prática, mas um *trabalho* inscrito em uma arquitetura de trabalho típica do modo de produção capitalista (YAMAMOTO, 2007). Conforme apontam Oliveira et al (2014, p.110)

[...] não se pode ignorar o urgente reposicionamento dessa profissão como uma especialidade do trabalho coletivo, requerendo atenção às tensões entre Estado e sociedade civil, à funcionalidade das políticas sociais para a manutenção do modo de produção capitalista e à própria função social do psicólogo – que raramente tem comparecido ao debate sobre a profissão.

Tendo em vista esta consideração, o empreendimento da discussão que aborda as relações entre a Psicologia e a política de assistência social - no que se refere ao recorte específico do tema desta dissertação e da centralidade dada nesta pesquisa à categoria *trabalho* para o exame da inserção profissional do psicólogo - não pode deixar de considerar o percurso histórico da própria Psicologia no Brasil, a fim de caracterizar não apenas o contexto no qual a inserção da Psicologia no SUAS passou a ser possível, mas também o significado sócio-

---

conhecimento - complexo e institucionalizado -, pela organização de seus interesses em associações profissionais e pelo controle das condutas profissionais mediante dispositivos formais como os Códigos de Ética, além da existência de uma regulamentação legal - a qual implica no reconhecimento da importância desta profissão pelo Estado (PEREIRA; NETO, 2013). Estas características evidenciam que o conceito de “profissão” abrange, portanto, não apenas os aspectos referentes a sua mobilização interna (como a capacidade organizativa em associações e construção de um Código de Ética que regule e organize as condutas), mas também os relativos ao reconhecimento desta profissão pela sociedade. Conforme aponta Netto (*apud* YAMAMOTO; AMORIM, 2010), uma profissão é uma prática institucionalizada, socialmente legitimada e legalmente sancionada.

histórico desta profissão, a partir do qual sua requisição torna-se uma possibilidade nas políticas públicas.

Antunes (2014) - autora que pesquisa a história da Psicologia no Brasil em diálogo com a formação social na qual a Psicologia se produz - afirma que, para que se possa ter uma compreensão mais ampla da Psicologia e de sua relação com a sociedade, o conhecimento da História da Psicologia é particularmente importante. Segundo ela,

A compreensão do processo de construção histórica de uma área de conhecimento é tão imprescindível quanto o conteúdo de suas teorias e o domínio de suas técnicas que, tomados atemporalmente, são meros fragmentos de uma totalidade que não se consegue efetivamente apreender. (ANTUNES, 2014, p.8)

A autora apresenta três aspectos - separáveis apenas por uma questão didática - que devem ser considerados para a compreensão da Psicologia como construção histórica: o desenvolvimento específico das ideias e práticas psicológicas, sua base epistemológica e os fatores contextuais. No entanto, discute que pouco se tem investido no estudo e difusão do conhecimento destes elementos acerca da História da Psicologia, sobretudo da História da Psicologia no país, os quais têm sido relegados a um plano secundário nos espaços de formação e pesquisa em Psicologia<sup>91</sup>.

Na mesma direção, Lacerda Jr (2013) - ao refletir sobre a história e desenvolvimento da psicologia crítica no Brasil - aponta a impossibilidade de desvincular a emergência de determinadas abordagens da referência aos processos que caracterizam a formação social brasileira, adotando uma compreensão de história (marxista) que, segundo o autor, raramente foi usada nos estudos históricos da Psicologia brasileira. Lacerda Jr (2013) chama, portanto, atenção para a impossibilidade de se explicar o significado da profissão olhando apenas para sua própria trajetória e percurso internos, uma vez que esta se insere em uma totalidade maior que aquela que ela representa: a sociedade regida pela lógica do capital, a qual apresenta um conjunto de determinações para o trabalho das diversas profissões que não se esgotam nas atividades profissionais específicas, conforme discutido no capítulo anterior.

Foi a partir destas prerrogativas conceituais que este capítulo abordou a literatura específica do campo de conhecimento da Psicologia, buscando mapear em seu percurso histórico enquanto ciência e profissão as condições que tornaram possível o encontro com a política de assistência social, bem como de que forma a categoria profissional tem refletido sobre este encontro. Assim, a fim de compreender as particularidades da inserção da Psicologia

---

<sup>91</sup> Porém, destaca que tem havido um incremento de pesquisas na área a partir de núcleos de pesquisadores em várias universidades brasileiras, em sua maioria pertencentes ao Grupo de Trabalho em História da Psicologia da ANPEPP (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Psicologia).

na política de assistência social sob a ótica desse próprio campo de conhecimento, o capítulo foi organizado a partir de alguns eixos e subeixos de análise, de forma a contemplar um breve histórico do nascimento da profissão no Brasil até sua inserção nas políticas públicas, para enfim chegar à discussão sobre sua inserção e atuação na política de assistência social.

Desta forma, o primeiro eixo de análise que norteou a apresentação deste capítulo refere-se à busca por compreender o *significado social* da profissão de psicólogo na sociedade brasileira, envolvido com as requisições postas para sua emergência e nas diversas formas de inserção profissional ao longo do tempo enquanto uma especialização do trabalho coletivo. Em consonância a este eixo, o segundo horizonte de análise envolveu o mapeamento das determinações envolvidas na mudança do perfil profissional, com a expansão das atividades assalariadas e a crescente inserção nas políticas públicas, analisadas a partir da centralidade da categoria *trabalho abstrato*.

Já o terceiro eixo de análise – relativo às particularidades da inserção e atuação da Psicologia no SUAS – subdividiu-se em alguns subeixos, tais como o histórico e quantitativo desta inserção, as características da produção bibliográfica sobre o tema e seu respectivo conteúdo. Este conteúdo, por sua vez, também foi apresentado de acordo com alguns aspectos centrais – tais como as principais atividades desenvolvidas pelos psicólogos, problematizações quanto à formação e utilização de referenciais teórico-metodológicos, a busca pelas especificidades e a questão da indiferenciação, a reflexão sobre as condições de trabalho e sobre as críticas e limites colocados para a atuação – relacionados à forma como os autores fazem referência (ou não) às categorias teóricas utilizadas nesta dissertação.

### **3.1 Histórico da profissão de Psicologia no Brasil: da finalidade de ajustamento à crise de identidade e suas alternativas**

Embora a Psicologia tenha iniciado seu processo de profissionalização no Brasil apenas no século XX - que culmina com a regulamentação da profissão no ano de 1962 -, a preocupação com o estudo dos fenômenos psicológicos data de alguns séculos antes (ANTUNES, 2014). De acordo com Bock (1999), desde a época do Brasil Colonial é possível observar a preocupação com os fenômenos psicológicos, registrada sobretudo em outras áreas do saber (como a Teologia, a Moral, a Pedagogia, a Arquitetura, a Política) e que tinha como finalidade contribuir para o controle político da população colonial, em especial da população indígena. Já na época do Império, a vinda da Corte Portuguesa para as terras coloniais produziu o interesse pelo saneamento e higienização da vida nas cidades, época que registra um desenvolvimento do saber médico a partir das preocupações com a higienização física e moral da sociedade, ao qual

os saberes psicológicos se vão se associar com o objetivo de contribuir na caracterização das então chamadas “doenças da moral” (BOCK, 1999), sendo os discursos sobre a subjetividade e comportamento humano utilizados para a finalidade de higienização, mensuração e classificação de comportamentos (PEREIRA; NETO, 2003).

A este momento histórico do século XIX - especificamente entre 1833 (ano que registrou a criação das primeiras faculdades de Medicina no Rio de Janeiro e na Bahia) e 1890 (ano da Reforma Benjamin Constant na Educação) - Pereira e Neto (2003) chamam de período pré-profissional<sup>92</sup>, uma vez que o conhecimento psicológico não apresentava qualquer sistematização, constituindo-se mais em uma gama de saberes pulverizados e utilizados em outras áreas do saber - sobretudo a Medicina, mas também a Filosofia, a Pedagogia e a Teologia - que em um conhecimento institucionalizado.

Este cenário começa a mudar na última década do século XIX, quando a incorporação do conhecimento psicológico pela área da Educação se institucionaliza em alguns marcos que inauguram processo de profissionalização da Psicologia no país: no ano de 1890 a Psicologia é incorporada como disciplina no currículo das Escolas Normais, através da Reforma Benjamin Constant, e no ano de 1906 são criados os primeiros laboratórios de psicologia experimental<sup>93</sup>. Quanto à Medicina, o interesse pela Psicologia se institucionaliza em 1923 com a criação de um laboratório de psicologia experimental na Colônia de Psicopatas do Engenho de Dentro (RJ), cujas atividades de investigação desenvolvidas (além da testagem psicológica e práticas de psicoterapia) acompanhavam a lógica da filosofia positivista predominante na época.

Em 1932, este laboratório transforma-se no Instituto de Psicologia da Secretaria de Estado de Educação e Saúde Pública, que tinha como objetivo formar os primeiros profissionais da área de Psicologia. Embora tenha fechado em menos de um ano após sua inauguração, foi reaberto em 1937 e incorporado à Universidade do Brasil, atual UFRJ. Nesta década, a Psicologia torna-se disciplina obrigatória em vários cursos, a exemplo da disciplina de Psicologia Geral na Faculdade de Filosofia da Universidade de São Paulo (USP), passando o conhecimento psicológico a adquirir cada vez mais relevância na formação de outros profissionais.

---

<sup>92</sup> Ancorados no referencial teórico da Sociologia das Profissões, Pereira e Neto (2013) realizam uma revisão bibliográfica da história da Psicologia brasileira e apresentam uma proposta de periodização, que acreditam ser importante para a compreensão do processo de organização da profissão, dividindo-a em três momentos: pré-profissional (1833-1890), de profissionalização (1890/1906-1975) e profissional (1975-até hoje).

<sup>93</sup> Vale lembrar que neste mesmo período, no cenário internacional, se destacam iniciativas que configuram o nascimento da Psicologia Científica, cujo marco é a criação do Primeiro Laboratório de Psicologia Experimental em 1879, por Wundt (YAMAMOTO, 1987). À época, os psicólogos experimentais se interessavam pela descrição dos processos da consciência humana e pela investigação de fenômenos sensoriais (PEREIRA; NETO, 2003)

A Psicologia foi, então, ganhando cada vez mais espaço dentro das instituições universitárias na formação de outros profissionais, até que no ano de 1957 é criado na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) o primeiro curso de nível superior dedicado à formação profissional do psicólogo. Este foi seguido pela USP no ano de 1958, cuja institucionalização acompanha os movimentos de entidades organizativas da categoria (como a ISOP e a Associação Brasileira de Psicotécnicos) que desde o início da década de 1950 se mobilizavam em torno de projetos de regulamentação da profissão após solicitação do Conselho Nacional de Educação (PEREIRA; NETO, 2003)<sup>94</sup>.

Notamos, assim, que desde a última década do século XIX, no período conhecido como Primeira República, a Psicologia começa a se separar como área de conhecimento, conquistando autonomia como ciência específica a partir da produção de ideias e práticas psicológicas no interior de outras áreas de saber (ANTUNES, 2014). Este período marcado pela organização em institutos de pesquisa, faculdade e associações e pelo aumento do reconhecimento da ciência psicológica contribuiu para que, no dia 27 de agosto de 1962 fosse aprovada a Lei nº 4.119, que regulamentou a profissão de psicólogo, e o Parecer 403 do Conselho Federal de Educação, que estabeleceu o currículo mínimo e duração do curso universitário (PEREIRA; NETO, 2003)<sup>95</sup>.

Uma vez regulamentada enquanto profissão, para ser alçada ao estatuto de “profissão” tal como conceituada pela Sociologia das Profissões, Pereira e Neto (2003) argumentam que faltava aos psicólogos organizar-se em conselhos profissionais e criar um Código de Ética, o que viria a acontecer em 1971<sup>96</sup> e 1975<sup>97</sup>, respectivamente. Dessa forma, os autores afirmam que o ano de 1975 marca o fim do período de profissionalização da profissão, o segundo da periodização por eles estabelecida.

---

<sup>94</sup> Silva (2005) chama atenção para o papel do Estado na mediação dos projetos de regulamentação, uma vez que, embora elaborado pela ABP, o projeto foi enviado ao Congresso por intermédio do Ministério da Educação. Para o autor, tal fato demonstra o interesse do Estado na “implementação” da profissão no país, o que se configura como um elemento importante para o diagnóstico das dificuldades que ela vem enfrentando ao longo de seu desenvolvimento, já que a profissão emerge no país vinculando-se ao Estado a partir de uma relação que o autor caracteriza como “elitista e patrimonialista” (visto que a elite intelectual à qual interessava a regulamentação mantinha relações políticas com membros do Congresso). O autor inclusive cita um exemplo desta relação quando da criação do Sistema Conselhos, em 1971, pois à época um senador havia se formado em Psicologia e reivindicava a criação dos Conselhos.

<sup>95</sup> É importante destacar que o processo que produz a institucionalização da profissão não segue uma linha linear, sendo permeado de controvérsias e fruto de disputa de interesses diversos. Na direção contrária do exposto por Pereira e Neto (2003), Silva (2005) aponta que não havia consenso de que a Psicologia deveria virar uma profissão regulamentada, pois algumas leituras entendiam que ela deveria se desenvolver exclusivamente como uma ciência, a ser aplicada por profissionais que porventura precisassem do conhecimento psicológico.

<sup>96</sup> Lei nº 5.766, de 20 de dezembro de 1971, que cria os Conselhos Federal e Regionais de Psicologia.

<sup>97</sup> Resolução nº 8 de 02 de fevereiro do Conselho Federal de Psicologia, que cria o primeiro Código de Ética dos psicólogos.

Até o momento, apresentei algumas datas e acontecimentos importantes que marcaram o início da história da Psicologia Brasileira. No entanto, tal como argumentado no início deste capítulo, é importante que mantenhamos em vista a prerrogativa segundo a qual os acontecimentos e elaborações científicas de um determinado campo de saber não se desvinculam do contexto histórico mais geral no qual se inserem, uma vez que o lugar que uma profissão ocupa depende de um prévio processo de distribuição do trabalho social de acordo com a configuração de determinada formação social. Conforme discutido no capítulo anterior, na sociedade capitalista mercantil, o trabalho social enquanto interrelação de todos os processos de trabalho desenvolvidos no seio da sociedade se dá a partir do mecanismo de igualação dos diferentes tipos de trabalho (antes concretos, individuais e privados), que passam a ser “trabalho em geral” ou “trabalho abstrato” uma vez que igualáveis, a partir da igualação de seus produtos, em um momento de universalização das relações de troca. De acordo com Rubin (1987, p.144),

A igualação extensiva (através do dinheiro) de todas as formas concretas de trabalho e sua transformação em trabalho abstrato cria simultaneamente entre elas um nexos social, transformando o trabalho privado em social.

O autor argumenta que esta igualação ocorre a partir do momento em que as relações de troca se tornam universais, isto é, os diferentes produtores privados de mercadorias passam a relacionar-se a partir de seus produtos e seus respectivos trabalhos tornam-se interdependentes e, por isso, afirma que, o trabalho em uma economia mercantil (como a nossa) só se torna social enquanto trabalho abstrato. Por isso, para que possamos compreender o significado social de uma profissão é necessário inscrevê-la no âmbito do trabalho social coletivo de nossa sociedade, o que implica considerar não apenas seu caráter concreto (em termos de sua utilidade social ou das especificidades que a diferenciam de outras especializações do trabalho social), mas também seu caráter abstrato, enquanto aquilo que a iguala enquanto parte de um trabalho social médio, isto é, aquilo que é comum ao conjunto de trabalhadores assalariados inscritos no circuito de produção de valor (RAICHELIS, 2011).

Nesse sentido, podemos nos questionar: por que este interesse pelo conhecimento psicológico desde a época do Brasil Colonial e especialmente nos fins do século XIX e início do XX, que impulsiona o movimento de autonomização e profissionalização da Psicologia enquanto uma especialização do trabalho social? A que finalidades ela servia? A quais interesses estas finalidades se vinculavam? Segundo Yamamoto (1987, p.14)

Situar historicamente a Psicologia tornada “autônoma” significa precisar as condições materiais que propiciaram o seu advento, dentro do movimento mais geral que subordina a ciência ao capital. Significa, ao mesmo tempo, caracterizá-la enquanto



uma concepção do real conectada a esta formação social -, ou, dito de outra forma, enquanto ideologia.

Com o advento do capitalismo e, mais especificamente, na passagem do período manufatureiro à grande indústria (século XIX), a ciência passa a ocupar um lugar de destaque na produção, utilizada para o aumento da produtividade e para a racionalização e controle dos processos de trabalho nas fábricas. Nesse sentido, em uma divisão social do trabalho calcada nos princípios tayloristas da organização racional e da administração científica, com a crescente especialização do trabalhador coletivo e parcelamento do processo de trabalho, a Psicologia emerge como um “instrumento para selecionar e aclimatar os trabalhadores à rotina da produção capitalista” (YAMAMOTO, 1987, p.21), área que ficou conhecida como Psicologia Industrial. O autor aponta também que nas três grandes áreas ocupacionais no momento da emergência da profissão (Psicologia Industrial, Psicologia aplicada à educação e Psicologia clínica), os psicólogos exerciam esta mesma função reguladora, adaptativa e, portanto, ideológica. Notamos, assim, que a Psicologia emerge como uma especialização do trabalho coletivo na sociedade capitalista sendo inserida em diferentes processos de trabalhos, em diferentes áreas, para cumprir a mesma função de ajustamento e adaptação dos homens.

Para pensar a especificidade desta emergência no Brasil, Lacerda Jr (2013) apresenta posicionamento semelhante ao afirmar que “[...] a descrição do que ocorre em um complexo específico de ideias e práticas - a psicologia brasileira – deve ser realizada a partir de sua inserção em um complexo mais amplo: a sociedade capitalista brasileira” (LACERDA JR, 2013, p. 218), sendo necessário, portanto, olhar para o próprio desenvolvimento do capitalismo no Brasil e para os traços que marcam a especificidade da nossa formação social para explorar as condições que propiciam a emergência da profissão no país.

Lacerda Jr (2013) discute que um dos traços que marca a formação social brasileira e a forma como o capitalismo aqui se desenvolveu é a dependência, que orientou um processo de “modernização pelo alto”, isto é, sem a ruptura com as forças conservadoras e as classes dominantes que ditaram os rumos das transformações do país. O autor argumenta que esta dependência característica de nossa formação social também marca as criações culturais, artísticas e científicas e que, nesse sentido, o desenvolvimento e autonomização da Psicologia brasileira se fez a partir da importação de teorias dos EUA e Europa.

E quais eram estas teorias? É importante relembrarmos que o início do século XX se configura, no cenário internacional, pela criação dos primeiros laboratórios de Psicologia Experimental, fruto da preocupação com a investigação dos fenômenos sensoriais e mensuração da consciência humana, na Alemanha, e pelo interesse na mensuração das diferenças

individuais e criação dos primeiros testes e escala de inteligência, na França (YAMAMOTO, 1987). Tais preocupações, tal como apresentado anteriormente, vinculavam-se ao contexto histórico mais geral do capitalismo à época, marcado pela racionalização dos processos de trabalho no interior da fábrica, na qual era interessante conhecer e discriminar as habilidades e diferenças individuais - bem como o controle dos tempos de reação e percepção - a fim de alocar corretamente os trabalhadores e extrair deles o máximo de produtividade. O conhecimento psicológico que se produzia nesta época, então, pela dita Psicologia Científica, voltava-se a estes pressupostos teóricos e epistemológicos, assentados nas prerrogativas positivistas de se fazer ciência.

Enquanto isso, no Brasil, a primeira metade do século XX registra a preocupação com a modernização da sociedade, no bojo dos movimentos de industrialização do país. Neste contexto, em que a educação é pensada como forma de modernização social, a Psicologia, com sua capacidade mensurativa a partir dos testes psicológicos, é utilizada no sentido de contribuir para a diferenciação das capacidades, tanto no que se refere à área da educação quanto no âmbito organizacional e do trabalho, com a criação de diversos institutos de seleção e orientação.

A Psicologia é convocada, portanto, a responder, segundo Bock (1999), ao desafio da modernização: o homem certo no lugar certo. “Do controle do período colonial, para a higienização do início do século XIX, para a diferenciação no século XX” (BOCK, 1999, p.319). Exemplo claro disto é a própria Lei nº 4.119/62 que, ao regulamentar a profissão de psicólogo no país, afirma que a atividade privativa do psicólogo seria a “solução de problemas de ajustamento”<sup>98</sup> (YAMAMOTO, 1987). Silva (2005) sintetiza bem este processo quando afirma,

O IBGE lançou uma série de dados do século XX que demonstram os processos de modernização social que a sociedade brasileira experimentou nesse período que coincide com o advento, o desenvolvimento e a institucionalização da profissão de psicólogo, profundamente associada aos processos de modernização social vividos pelo Brasil. É óbvio que, por isso, a profissão reflete as principais tendências e contradições colocadas nesse último período do processo de desenvolvimento da sociedade brasileira. Fica com a cara da sociedade brasileira. As dinâmicas de desenvolvimento da Psicologia não são outras senão aquelas dinâmicas próprias do desenvolvimento da sociedade brasileira (SILVA, 2005, p.13/14)

Dado o caráter dependente da forma como este processo de modernização social ocorreu, Lacerda Jr (2013) aponta que a Psicologia emerge, então, associada às classes

---

<sup>98</sup> De acordo com Yamamoto (1987), a referida lei não previa áreas de atuação específicas, mas apresentava atividades a serem desenvolvidas pela profissão, dentre as quais se encontrava a função privativa de: “utilização de métodos e técnicas psicológicas com os objetivos de: diagnóstico psicológico; orientação e seleção profissional; orientação psicopedagógica e solução de problemas de ajustamento”.

dominantes, a partir da importação de teorias marcadas pelo racismo científico e que buscavam adaptar o homem à ordem social vigente, sendo a Psicologia um instrumento de modernização do país. O autor cita um exemplo interessante da forma como a categoria se aliou aos setores dominantes da sociedade ao mencionar que um dos livros de Psicologia Social publicados na primeira metade do século XX apresenta uma análise das formas de se combater a “enfermidade comunista”. Nessa mesma direção, Silva (2005, p.15/16) coloca:

Essa promessa de instrumento que apontava como as pessoas iriam se comportar e projetava o comportamento em um país que está em vias de modernização passa a ser uma promessa preciosa na medida em que permite, hipoteticamente, no desenvolvimento dessa sociedade, processos de racionalização do uso das pessoas – as pessoas certas nos lugares certos. A idéia de modernização está sempre associada à idéia de crescente racionalização dos processos sociais, e a Psicologia prometia ser, naquele momento, um recurso importante na racionalização desses processos [...] Digamos, então, que a promessa feita à sociedade era a de que nós, psicólogos, sobretudo através dos instrumentos de avaliação psicológica, seríamos uma profissão fundamental para o gerenciamento da sociedade no processo de modernização.

Assim, o nascimento de um saber e prática profissionais calcados em teorias importadas que se propunham a mensurar e diferenciar as capacidades humanas com vistas a um maior ajustamento à engrenagem social se expressa tanto no âmbito do mercado de trabalho quanto no da produção de conhecimento científico. Em relação ao primeiro, Pereira e Neto (2003) salientam que a partir das décadas de 1940 e 1950, o psicólogo passou a atuar cada vez mais nas áreas da Educação e Trabalho<sup>99</sup>, onde o psicólogo era convocado para auxiliar no controle, classificação, diferenciação e ajustamento dos indivíduos (BOCK, 2003). Por isso, Yamamoto (2003) aponta que, no momento da institucionalização da profissão, três eram as grandes áreas consagradas: organizacional (com 19,2% dos psicólogos), escolar (11,7%) e clínica (55,3%), com amplo predomínio da primeira.

Já em relação ao âmbito da produção de conhecimento, Lacerda Jr (2013) demonstra que a psicologia brasileira produziu concepções de indivíduo, personalidade e comportamento humano que contribuíram para naturalizar ou mesmo justificar a ordem social vigente no país, assentados em uma concepção liberal e individualista de subjetividade e por abordagens intimistas e despolitizantes. Nesse sentido, retoma discussões empreendidas por alguns autores, como Maria Helena Souza Patto e Oswaldo Yamamoto, que apontam a “íntima relação

---

<sup>99</sup> Conforme discutem Pereira e Neto (2003, p.24), “Para a mentalidade de administração racional do trabalho, então predominante, fazia-se necessário o ajustamento dos funcionários para o desempenho perfeito de tarefas. Por essa razão, cresceu a demanda por classificação, seleção, e recrutamento de pessoal. Essas funções careciam de mão de obra qualificada”. De forma semelhante, Campos (1983/2010, p.208) também discute que “(...) na medida mesma em que a fábrica ‘fabricava’ novas aptidões, pelo parcelamento do processo de trabalho, os psicólogos registravam e nomeavam o resultado do parcelamento”.

existente entre as concepções de homem produzidas nas sociedades burguesas e as teses predominantes nas teorias psicológicas” (LACERDA JR, 2013, p.220/221).

No entanto, Bock (1999) chama atenção para o fato de que, embora hegemônicos no âmbito da produção de conhecimento em Psicologia, a prática e conhecimento psicológicos naturalizantes, reducionistas e a-históricos que relegavam a segundo plano o aspecto social conviviam também com tentativas de produção de um conhecimento crítico assentadas na premissa da indissociabilidade entre o fenômeno psicológico e o processo de socialização, nas quais incluem-se autores como Helena Antipoff, Manoel Bomfim e Ulisses Pernambucano. Bock (1999) argumenta que apesar de não terem sido “vitoriosos na História”<sup>100</sup> (BOCK, 1999, p.319), o registro das ideias críticas se fez e se faz importante em momentos em que a crítica à Psicologia começa a aparecer de forma mais visível e consistente, o que começou a acontecer a partir da década de 1970 no Brasil<sup>101</sup>.

Retomando a periodização da história da Psicologia no Brasil, Pereira e Neto (2003) demarcam o período que se inicia em 1975 - data da consolidação do Código de Ética da profissão - e se estende até os dias de hoje como o “período profissional”, no qual a profissão já está estabelecida e reconhecida social e oficialmente, uma vez que a década de 1970 assinala um grande crescimento não só do número de cursos universitários e de profissionais formados, mas também um aumento da incorporação dos serviços às classes média e alta. Os autores também apontam que o período autoritário característico do regime autocrático burguês que se instalou no país desde o golpe civil-militar de 1964 repercute no aumento da legitimidade social da Psicologia, uma vez que a prática da psicoterapia era tomada como pertencente à esfera privada/íntima, o que a tornava pouco ameaçadora à ordem social (ao contrário, como vimos, a tornava legitimadora deste regime, quando assentada em pressupostos naturalizantes e individualizantes)<sup>102</sup>.

De acordo com a caracterização de Pereira e Neto (2003), o “período profissional” se destaca também pela existência de alterações socioeconômicas e disputas interprofissionais, o que fez com que, segundo Silva (2005), o discurso da Psicologia no período fosse marcado por

---

<sup>100</sup> Campos (1983/2010) reitera este posicionamento quando afirma que a denúncia do significado social de algumas práticas adotadas pela Psicologia à época tende a ser desconhecido e negado, mas constitui uma espécie de história da “contrapsicologia”.

<sup>101</sup> A este respeito, destaco a observação precisa de Campos (1983/2010, p.212) de que “se podemos contar a história do psicólogo do ponto de vista de sua colaboração à reprodução da dominação de classe – e com enorme riqueza de exemplos – é de se supor que também é possível reconstituir a história da contrapsicologia, com mais dificuldade, é certo, pela falta de registro do tipo de iniciativa que buscamos”

<sup>102</sup> Conforme lembra Lacerda Jr (2003, p.224), “Após o golpe militar, intensificaram-se concepções de subjetividade que reduziam o psiquismo ao privado, ao individual, ao interior. Em contraposição ao fazer (militante), passaram a predominar categorias psicologizantes sobre o sentir. Houve ‘uma psicologização da vida cotidiana e da vida social’ (Coimbra, 1995, p. 34)”.

uma crise de identidade, fruto não só da multiplicação de profissionais<sup>103</sup> e do formato “picotado” das práticas (que encontravam, no momento, restritas possibilidades de atuação), mas também da falta de um consenso mínimo acerca da apresentação social da profissão, sem o estabelecimento de uma referência comum que pudesse balizar a prática profissional (o que o autor denomina de “crise de autoridade”). Este cenário se explica pelo fato de as décadas de 1970 e 1980 registrarem, na história da Psicologia, uma série de movimentos importantes no sentido da crítica e denúncia sobre os rumos da profissão, tanto em relação ao seu perfil no que se referia ao restrito alcance social, representando um “compromisso com as elites” (BOCK, 2003) quanto em relação aos pressupostos teórico-epistemológicos hegemônicos com que a prática era exercida.

No que se refere às críticas da época quanto ao alcance social da profissão, relacionado às áreas de intervenção e, sobretudo, ao público atendido, destacam-se os estudos de Botomé (1979/2010) - que, provocativamente, coloca a pergunta “A quem nós, psicólogos, servimos de fato?” -, de Pereira (1975/2010) - a qual realizou um diagnóstico inicial sobre as características da profissão no estado de São Paulo -, de Campos (1983/2010) - que se propôs a refletir sobre a “função social do psicólogo” a partir da análise de sua inserção na divisão social do trabalho tipicamente capitalista, inaugurando uma perspectiva de análise crítica sobre o significado social da profissão, e de Yamamoto (1987) - que analisou este momento do que chamou de “crise” na Psicologia, buscando sistematizar nele as chamadas práticas “alternativas”.

Botomé (1979/2010), para aprofundar a crítica que a pergunta que dá nome a seu artigo enseja, faz referência ao estudo de Pereira (1975/2010), que constatou que, das quatro áreas de trabalho mencionadas na lei federal (ensino, clínica, escolar e industrial/organizacional), as duas primeiras agrupavam a grande maioria dos psicólogos entrevistados e que os profissionais atuavam, prioritariamente, como profissionais autônomos. Tendo em vista estas ocupações preferenciais, o autor se propõe a investigar a quem os profissionais atendiam e demonstra, através da análise dos preços dos serviços e da renda da população brasileira, que apenas de 5% a 15% da população poderia pagar pelos serviços da Psicologia. A partir desta realidade constatada, coloca provocativamente a pergunta: “os demais 85% da população não necessitam desses mesmos serviços?” (BOTOMÉ, 1979/2010, p.176)<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> De acordo com Silva (2005), a profissão, que em 1962 contava com mil profissionais e apenas quatro cursos universitários, passou a 135 mil psicólogos em 2005.

<sup>104</sup> No artigo, Botomé (1979/2010) também discute quatro conjuntos de aspectos que, em sua análise, devem ser considerados na reflexão sobre a quem a profissão atendia, relacionados ao mercado de trabalho, à formação da Psicologia em relação a ele, à produção e divulgação do conhecimento e à Psicologia como ciência e profissão. Neles, o autor critica os rumos da profissão, denunciando o caráter classista de sua formação (apenas 5% da população chegava às universidades à época) e da produção de conhecimento (voltado como

Já Campos (1983/2010) sinaliza para a importância de, na análise acerca da emergência da profissão, delinear-se a relação com o momento histórico em que se tornam necessárias as técnicas de observação e manipulação do comportamento atribuídas ao campo da Psicologia<sup>105</sup> e encontra nas sociedades capitalistas européias do final do século XIX e em sua correspondente divisão social do trabalho (passagem do período manufatureiro para a grande indústria, caracterizado pela institucionalização do trabalhador coletivo, isto é, pelo trabalho parcelado) a caracterização do tipo de sociedade que passa a requisitar este profissional encarregado de conhecer e trabalhar o comportamento humano (conforme as análises já apontadas anteriormente).

Nesse sentido, relacionando a emergência da prática profissional do psicólogo ao quadro da ideologia liberal, a autora sintetiza que a Psicologia Científica, ao contribuir para a tarefa de separar os indivíduos e alocá-los em diferentes lugares na escala organizacional, exercia uma função tipicamente capitalista. Campos (1983/2010) denunciava, portanto, que a Psicologia historicamente trabalhava sobre o terreno da dominação do capital sobre o trabalho, buscando adaptar o homem moderno à nova realidade do trabalho parcelado. “No quadro da ideologia dominante, tratava-se de justificar e legitimar, por via da nova ciência do comportamento, a questão da desigualdade” (CAMPOS, 1983/2010, p.211).

Yamamoto (1987), por sua vez, se debruça sobre as análises críticas realizadas nos estudos anteriores, supracitados, buscando situar as críticas neles apresentadas e as proposições de modalidades “alternativas”<sup>106</sup> da profissão. Aponta o estudo de Pereira (1975/2010) sobre a Psicologia no Brasil como o primeiro estudo de peso sobre a crítica à atuação, uma vez que este não apenas a caracterizou como uma atividade elitizada (cujo modelo idealizado e ansiado pelos profissionais era a prática clínica realizada em consultórios particulares), mas defendia que os benefícios da Psicologia deveriam ser estendidos a um maior número de pessoas a fim de que ela pudesse servir como instrumento de modificação social. Faz também referência ao estudo de Botomé (1979/2010) como um artigo representativo da preocupação dos psicólogos à época em termos do público atendido e ao estudo de Duran (1975 *apud* YAMAMOTO, 1987), que,

---

meio de obter “salários melhores” e não socialmente significativos, isto é, afirma que os currículos não preparavam para viver e atuar no cenário que constituía a vida dos outros 95% população).

<sup>105</sup> Nas palavras da autora, “É neste sentido, pois, que podemos afirmar que a história da Psicologia deve ser contada a partir do movimento engendrado pelas demandas que emergem da formação social onde sua prática passa a ser requerida - mediadas pelo quadro ideológico de representação do real formulado a partir daquela organização histórico-social - conjugados com o esforço em atendê-las representado pelo progresso da própria técnica” (CAMPOS, 1983/2010, p.206).

<sup>106</sup> Termo utilizado, segundo o autor, em contraposição às práticas dita tradicionais, usuais. “Utilizamos ‘alternativo’ ao longo deste trabalho como sinônimo de práticas que não incorram nos equívocos da Psicologia ‘tradicional’, apontados pelos psicólogos em suas análises, de modo a atribuir à profissão um significado social maior” (YAMAMOTO, 1987, p.69)

com preocupações semelhantes, considerava necessário estender os benefícios da Psicologia a populações não atendidas pela profissão até então.

No que se refere às modalidades alternativas, Yamamoto (1987) as classifica em duas vertentes: a “Psicologia alternativa” - que englobaria todas as proposições que buscassem fugir das práticas convencionais, dentre as quais a busca de saídas para incluir a maioria da população que não tinha acesso aos serviços, com ênfase na proposição de novos locais de atuação (instituições públicas e comunidades) - e a “Contra-Psicologia” - a qual englobava diretrizes presentes nas proposições de alguns autores (CAMPOS, 1983/2010) que discutiam a função social do psicólogo à luz do materialismo histórico e cujas produções expressavam a busca de uma reconstrução teórica (LACERDA JR, 2013), entendendo que o contato com as classes de menor renda se daria em virtude de uma crise no mercado de trabalho que evidenciaria a insuficiência dos modelos de interpretação até então utilizados. Discutindo sobre esta classificação das modalidades alternativas, Lacerda Jr (2013) aponta que talvez atualmente ela seja pouco esclarecedora e salienta preferir utilizar o termo “psicologia crítica” à “psicologia alternativa” ou à “contra-psicologia”.

Em relação aos pressupostos teórico-epistemológicos, que também foram alvo de críticas na época desta “crise generalizada de consciência” (YAMAMOTO, 1987), a qual marcou a profissão nas décadas de 1970/80, Lacerda Jr (2013) aponta que nos anos 1970 houve o fortalecimento desta “psicologia crítica” ensejada pela conjuntura de intensificação dos movimentos sociais (estudantil e operário) e reorganização da sociedade civil contra o regime militar. Segundo o autor, a década registra a proliferação, nas universidades, do marxismo e de outras teorias críticas da realidade, o que na Psicologia se expressa - sobretudo na década de 1980 - por elaborações teóricas de cunho crítico mais sistemáticas, relacionadas não só à conjuntura geral do país em um contexto de radicalização das lutas populares contra a ditadura civil-militar e da difusão dos movimentos de saúde coletiva e da luta antimanicomial, mas também à fatores relacionados ao próprio campo da Psicologia, como a entrada em cena da “oposição” nas entidades representativas da profissão, a formação de associações e círculos inspirados pelo movimento institucionalista francês, a fundação da ABRAPSO<sup>107</sup>, em 1980, e a expansão da pesquisa nas universidades.

---

<sup>107</sup> Criada em 1980 a partir desta conjuntura histórica da profissão, a Associação Brasileira de Psicologia Social (ABRAPSO) foi um marco importante na construção de uma perspectiva crítica e progressista no interior da Psicologia Social com o objetivo de superar a distância que separava esta subárea da Psicologia da realidade social brasileira (LACERDA JR, 2013).

Dentre estas elaborações teóricas mais sistemáticas, destacam-se abordagens como a análise institucional (pois a década de 1970 é marcada pela chegada do movimento institucionalista no Brasil), a antipsiquiatria e um movimento expressivo de críticas realizadas no interior da Psicologia Social<sup>108</sup>, o que dá origem a uma gama de construções teóricas críticas, dentre as quais destaco a Psicologia Sócio-Histórica<sup>109</sup> e a Psicologia Social Comunitária<sup>110</sup> pela importância e lugar de destaque a elas conferido nas produções teóricas que buscam relacionar a Psicologia e a política de assistência social.

Assim, embora nas décadas de 1970 e 1980 os circuitos críticos da psicologia sejam marcados pela hegemonia da psicanálise e do marxismo, Lacerda Jr (2013) argumenta que é possível notar certa pluralidade nas ditas abordagens críticas, que hoje se expressam de uma forma ainda mais diversificada em um quadro que, ainda que com referências importantes (como a análise institucional francesa; arqueologia e genealogia foucaultiana; teoria social e psicanálise lacaniana; teoria crítica da escola de Frankfurt; psicologia histórico-cultural e teoria da atividade; psicologia da libertação; antipsiquiatria; psicologia social; psicologia social

---

<sup>108</sup> As críticas à Psicologia Social hegemônica até então diziam respeito, de forma geral, à importação de conhecimentos e sua consequente aplicação de países e contextos cujas realidades em muito se distanciavam das questões brasileiras e latino-americanas. É válido lembrar que o modelo de Psicologia Social realizado até então seguia os padrões norte-americanos, calcados numa visão individualista e psicologizante dos fenômenos sociais.

<sup>109</sup> Construída no âmbito do processo de revisão e crítica com vistas à produção de um conhecimento comprometido com a transformação social (BOCK et al, 2007), a Psicologia Sócio-Histórica é uma abordagem que assume como proposta, de acordo com Gonçalves (2003, p.288), “evidenciar as condições materiais que estão na base da constituição da subjetividade, explicitando as mediações presentes nesse processo”, cujas raízes encontram-se no capitalismo e em suas características atuais. Portanto, esta abordagem sublinha a historicidade como categoria central para a compreensão da dimensão subjetiva, com objetivo de desvelar a gênese histórica das concepções e experiências da subjetividade a partir do método materialista histórico-dialético (GONÇALVES, 2003).

<sup>110</sup> A Psicologia Social Comunitária nasce de críticas à forma como a Psicologia Social era realizada até então - modelo norte-americano, de base positivista e psicologizante - e busca romper com a visão individualista de homem, pensando a subjetividade como historicamente produzida - a partir do referencial do materialismo histórico-dialético inspirado no marxismo - e extrapolando as intervenções para além dos consultórios particulares e dos laboratórios e muros das universidades. Com ela, produz-se um conhecimento em Psicologia Social que objetiva a transformação da realidade social, por meio de conceitos como o de conscientização e do protagonismo dos atores sociais e da participação popular (LEÃO; OLIVEIRA; CARVALHO, 2013), tendo como objeto de estudo e intervenção os fatores psicossociais relacionados ao fortalecimento dos sujeitos individuais e coletivos para a resolução dos problemas enfrentados (OLIVEIRA et al, 2016). O desenvolvimento da Psicologia Comunitária no Brasil, assim como em outros países da América Latina, foi marcado em um primeiro momento pelo envolvimento de psicólogos em práticas comunitárias sem necessariamente uma preocupação teórica, mas sim com uma preocupação prática de produzir transformação e fortalecimento dos movimentos e lutas populares. A partir dos anos 1980, este campo passa a conquistar certo espaço institucional nas universidades e foi a partir deste momento que se criou a necessidade de diferenciar os termos “psicologia comunitária” (referente a toda e qualquer prática comunitária desenvolvida por psicólogos) de “psicologia social comunitária” (fundamentada em elaborações teóricas - inspiradas na psicologia soviética ou na psicologia social crítica latino-americana - que afirmam a historicidade dos fenômenos psicológicos e a importância de considerar a subjetividade em relação dialética com a sociedade) (LACERDA JR, 2013).



comunitária; psicologia sociohistórica; psicologia institucional, dentre outras), não dá conta de toda sua complexidade.

Podemos notar, portanto, que apesar da especificidade que marca cada uma das elaborações teóricas críticas empreendidas de forma mais sistemática a partir dos anos 1970/1980, todas de forma geral se voltavam à crítica do que Bock (2003) chamou de “elementos ideológicos”<sup>111</sup> que marcavam o perfil da profissão até então, dentre os quais: a naturalização do fenômeno psicológico (e o entendimento da ciência psicológica como corretiva de desvios e patologias); a reprodução de um discurso de técnica psicológica neutra; e a concepção dos sujeitos como responsáveis e capazes de promover seu próprio desenvolvimento, o que implica em uma concepção de fenômeno psicológico em si, ocultando as determinações sociais que o condicionam e isentando as instituições sociais e modos de produção da sobrevivência de qualquer responsabilidade pelos sofrimentos psicológicos (BOCK, 2003).

Para além das críticas realizadas no âmbito das universidades às concepções individualizantes e a-históricas da Psicologia, também se destacam no período as mobilizações empreendidas por um grupo de psicólogos - tendo a professora Ana Mercês Bahia Bock como uma referência central (YAMAMOTO, 1987) - para ocupar, no plano político, as entidades de representação da categoria, sobretudo do Sistema Conselhos<sup>112</sup>, reivindicando a necessidade de um “compromisso social” da profissão - discurso tomado como um lema que marca a história da profissão até os dias de hoje e pode ser considerado um movimento-síntese das proposições críticas dos psicólogos à época, cujo impacto não foi pequeno (LACERDA JR, 2013).

Sem pretender dar conta da complexidade que marcou este processo e subjaz ao tema do “compromisso social”, é importante destacar o esforço do Sistema Conselhos empreendido na direção da afirmação deste lema, tanto através de publicações que pudessem servir de referência para direcionar este compromisso<sup>113</sup>, quanto por meio de ações, dentre as quais destacam-se o Banco Social de Serviços em Psicologia, em 2004, e que se desdobrou na criação,

---

<sup>111</sup> De acordo com Bock (2003), a Psicologia produz ideologia quando oculta a produção social do humano, isto é, quando desconsidera a dimensão histórica e social nos estudos sobre a dimensão subjetiva. Segundo a autora, “É preciso compreender as relações sociais e formas de produção da vida como fatores responsáveis pela produção do mundo psicológico” (BOCK, 2003, p.27).

<sup>112</sup> O Sistema Conselhos é composto pelo Conselho Federal de Psicologia (CFP) e os Conselhos Regionais de Psicologia (CRPs).

<sup>113</sup> Refiro-me, aqui, às publicações “Psicólogo brasileiro: construção de novos espaços” (1992) e “Psicólogos brasileiros: práticas emergentes e desafios para a formação” (1994) elaboradas pelo Conselho Federal de Psicologia após o primeiro estudo nacional avaliativo da profissão (AMORIM, 2010), realizado pelo CFP em 1988 e que é abordado de forma mais detalhada na próxima seção.

do Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas (CREPOP) em 2006 – iniciativas abordadas em maiores detalhes na próxima seção.

Além destas publicações e ações, destacam-se também os eventos nacionais organizados pelo Sistema Conselhos, como o IV, V e VI Congressos Nacionais de Psicologia<sup>114</sup>, os quais traziam a temática do compromisso social como mote central. Dentre estes eventos, é importante ressaltar também a 1ª Mostra Nacional de Práticas em Psicologia, organizada pelo CFP e realizada em São Paulo em 2000, por ser considerada um dos primeiros eventos com o tema central do compromisso social e um marco para a afirmação deste lema.

Em todas estas iniciativas, entende-se, segundo Amorim (2010), que o compromisso social é definido pelo Sistema Conselhos pelo compromisso com a inclusão social, direcionadas à população marginalizada ou excluída, prevendo práticas comprometidas com a transformação social e emancipação do homem. No entanto, a autora resalta que este discurso, embora oficial por parte das entidades representativas da profissão, não é uno nem único, não sendo também consensual e hegemônico entre os psicólogos inseridos nos diversos campos de atuação<sup>115</sup>. Desta forma, se em um primeiro momento a defesa do compromisso social estava relacionada à ampliação do acesso da população aos serviços em Psicologia, principalmente populações pobres que anteriormente não tinham acesso, o termo passou a englobar também a reivindicação pela construção de práticas diferentes do modelo tradicional e a finalidade de transformação da realidade social do país e mudança das condições de vida da população brasileira (YAMAMOTO, 2007).

Amorim (2010) também aponta para a mesma falta de consenso acerca da definição de compromisso social no âmbito acadêmico<sup>116</sup>, porém resgata uma sistematização importante do

---

<sup>114</sup> Segundo Miron e Guareschi (2017), o Congresso Nacional da Psicologia (CNP) foi constituído como instância máxima de caráter deliberativo e responsável por estabelecer diretrizes políticas para a atuação do CFP para os três anos subsequentes à sua realização. Deve ser realizado a cada três anos e é também o espaço de mobilização política e inscrição de chapas para o Conselho.

<sup>115</sup> De acordo com Amorim (2010), no que se refere aos diversos cenários de atuação, o movimento do compromisso social pode ser considerado heterogêneo. Por exemplo, enquanto na Saúde Pública o eixo do compromisso social confunde-se com ênfase na promoção da saúde, no âmbito do Trabalho destaca-se a realização de atividades de planejamento para implementação de mudanças e fortalecimento de entidades representativas dos trabalhadores, enquanto na Clínica enfatiza-se o ato psicoterápico contextualizado e na subárea da Psicologia Comunitária resalta-se o caráter eminentemente político.

<sup>116</sup> A partir de uma revisão sobre o compromisso social na literatura psicológica, Amorim (2010) destaca os trabalhos de Lopes (2005 *apud* AMORIM, 2010), que estudou o compromisso social nas publicações da revista “Psicologia: Ciência e Profissão”; de Yamamoto (2007), o qual aborda o compromisso social na discussão sobre situação da profissão nas políticas sociais em cenário neoliberal; de Bock (2008 *apud* AMORIM, 2010), que afirma o referencial da psicologia sócio-histórica como aporte teórico necessário ao lema compromisso social, através da adoção dos pressupostos da historicidade do homem e das críticas à sua naturalização; e Bastos (2009 *apud* AMORIM, 2010), o qual aborda o compromisso social no âmbito da Psicologia do Trabalho e Organizacional, além de ser um estudo importante por ter sistematizado as dimensões do compromisso social.

conceito, delineada por Bastos (2009 *apud* AMORIM, 2010), que pode auxiliar em sua compreensão à medida que o define a partir de algumas dimensões, a saber: *expansão* relativa ao aumento quantitativo de locais de atuação e público atendido), *renovação* (referente às práticas diferentes das tradicionais e à inovação teórico-metodológica de caráter progressista, pois, segundo o autor, não basta que a prática seja inovadora se estiver relacionada a aporte teórico-metodológico estagnado), *direção política* (diz respeito ao compromisso com a transformação da realidade e construção de relações sociais que objetivem a emancipação humana), *orientação teórica* (originalmente considerada a psicologia sócio-histórica<sup>117</sup>) e *competência técnica* (dimensão proposta pelo autor, definida como a qualidade do serviço prestado, isto é, um serviço que seja coerente com as necessidades da população atendida). Além disso, Bastos (2009 *apud* AMORIM, 2010), também salienta que não há obrigatoriedade que todas as dimensões estejam presentes para que uma prática seja socialmente comprometida, mas elas conjugadas podem habilitar esta compreensão.

A despeito da importância que o lema do “compromisso social” adquire enquanto símbolo e produto de um contexto histórico da profissão relacionado à emergência de contestações e denúncias quanto a seus rumos, alguns autores (YAMAMOTO, 2007; LACERDA JR, 2013; MIRON; GUARESCHI, 2017) apresentam uma perspectiva crítica em relação a este movimento - embora sem desconsiderar sua importância. Estas críticas são ressaltadas por Amorim (2010, p.48) em

É preciso, então, avaliar se a reedição da "função" para o "compromisso social" tem assumido apenas o discurso político de finalidade da prática profissional, sem operacionalizá-lo, e, tão crucial quanto isso, sem realizar acritica ao lugar do psicólogo na divisão social do trabalho - preocupação importante nos estudos de Campos (1983, 1989/1990) (grifos meus).

Conforme sintetizado pela citação acima, uma primeira crítica que se pode colocar à adoção do lema do compromisso social pela Psicologia diz respeito à problematização do alcance desta concepção na categoria. Nesse sentido, Miron e Guareschi (2017, p.356) questionam “em que medida a institucionalização do discurso foi acompanhada por ações na direção de seus princípios” e afirmam que a intenção de transformação social presente no lema do compromisso social tem comparecido muito mais no plano discursivo - tornando-se um discurso “politicamente correto” - que objetivado em práticas concretas no cotidiano de atuação.

---

<sup>117</sup> Bastos (2009 *apud* AMORIM, 2010) afirma que a definição de compromisso social deve se dar independente da delimitação de determinada subárea de atuação ou orientação teórica. O autor critica a noção de que só porque a prática está vinculada a determinada subárea de atuação ou embasada em determinada abordagem teórica, de antemão já seria considerada como não sendo comprometida.

Outra crítica a ser colocada é apresentada por Lacerda Jr (2013) e Yamamoto (2003), que salientam que a mera extensão de serviços e práticas psicológicas para novos campos de atuação e ampliação do público atendido não necessariamente apontam para a direção de um maior compromisso social da profissão. Ao contrário, se a ação profissional se assenta na mera transposição de práticas e teorias convencionais para novos espaços e populações com pouca ou nenhuma problematização desta forma de intervenção - o que Yamamoto (2003) afirma que muitas vezes ocorre -, a Psicologia pode estar cumprindo um papel conservador semelhante ao do início do século XX, servindo como um “instrumento no processo de ‘modernização’ dos setores populares” (LACERDA JR, 2013, p.246). Por isso, Yamamoto (2003, p.48) afirma que “A questão não parece residir em *com quem* a Psicologia, nesse movimento, vem se comprometendo, mas na *forma* desse compromisso” (grifos do autor).

Relacionada a esta questão da ocupação de novos locais de atuação encontra-se outra crítica à discussão do compromisso social, que diz respeito à confusão entre a tendência ao assalariamento - uma mudança de base sócio-econômica - com a apropriação de concepções teóricas críticas ao individualismo e ao capitalismo - uma mudança ideológica, segundo Lacerda Jr (2013). No entanto, esta reflexão sobre a posição que a profissão ocupa enquanto classe no bojo das relações sociais, bem como nos limites colocados para o trabalho em virtude desta posição, encontra-se praticamente ausente, segundo Lacerda Jr (2013), nas discussões sobre o compromisso social. Nesse sentido, o autor questiona

Será que, efetivamente, ao trabalhar com as políticas públicas, a psicologia brasileira está contribuindo para a transformação social? Os debates sobre o “compromisso social” realmente contribuem para o desenvolvimento de uma psicologia que efetivamente potencializa o “fim das desigualdades sociais” (Bock, 2003, p. 28)? Ou será que os discursos sobre “compromisso social” e “políticas públicas” são apenas dispositivos substitutivos mais afeitos ao clima ideológico conservador criado por mais de 20 anos de hegemonia neoliberal? Em outras palavras, seria o “compromisso social” apenas mais uma manifestação ideológica que alimenta ilusões em reformas no interior do sistema capitalista e que, de forma messiânica, exagera o papel do psicólogo no processo de transformação da sociedade capitalista e obscurece o problema da vinculação de classe deste profissional? (LACERDA JR, 2013, p.246).

Desta forma, é importante destacar, não apenas em relação à discussão sobre o compromisso social, mas também quanto à mudança no perfil da profissão em geral, ocorrido nas últimas décadas, que estas alterações não dizem respeito apenas aos movimentos internos à profissão, conforme apresentado anteriormente nesta seção, mas também ao contexto histórico no qual estes movimentos se inserem e que os possibilita. Botomé (1979/2010), já na década de 1970, chamava a atenção para esta compreensão, quando apontava o mercado de trabalho como um forte determinante do trabalho dos psicólogos, sendo um “fator ‘mestre’ no

exame do que leva os psicólogos a agirem profissionalmente desta ou daquela maneira” (BOTOMÉ, 1979/2010, p.180). Segundo o autor,

Os determinantes sociais, políticas e econômicos precisam ser examinados em relação à influência que exercem sobre o que fazemos como profissionais da Psicologia e como parte da classe dominante, seja como componentes ativos, seja como seus servidores ou como aspirantes a participar dela (BOTOMÉ, 1979/2010, p.179/180).

Também Campos (1983/2010), já na década de 1980, afirmava que seriam as contingências do mercado de trabalho que estariam levando os psicólogos a se haverem com a insuficiência de seus modelos de interpretação do real (falta ou inadequação dos instrumentos tradicionais de trabalho), o que colocaria uma possibilidade histórica de alteração do lugar da Psicologia na divisão social do trabalho enquanto uma possibilidade de reencontrar, na história da Psicologia, exemplos do que ela chama de uma “contrapsicologia”<sup>118</sup>.

Mais recentemente, Yamamoto (2003, p.41) também chamou atenção para o fato de que, embora não tenham faltado análises e denúncias sobre os rumos da profissão desde a década de 1970 sobre os rumos da Psicologia, foi apenas em determinadas condições históricas - a rearticulação expressiva do movimento popular no período final do regime autocrático burguês e a crise mundial da acumulação capitalista - que ocorre um redesenho do perfil da profissão no país. Neste contexto, o autor sistematiza três vetores importantes para esta mudança: a falência do modelo de profissional autônomo pela diminuição da demanda por serviços psicológicos em virtude da crise capitalista; a abertura de novos campos de atuação junto ao setor de bem-estar social e os embates no plano teórico-ideológico sobre os rumos da profissão (os quais foram bastante detalhados anteriormente neste capítulo).

Estas análises são importantes no sentido de reafirmar a perspectiva teórico-analítica desta dissertação, que diz respeito à impossibilidade de desvincular a análise das práticas profissionais do contexto maior de sua emergência, uma vez que estas *práticas* – configuradas e compreendidas como *trabalho* - sofrem determinações que se encontram além dos limites internos da profissão.

Yamamoto (2007) demonstra que a ocupação dos espaços de atuação junto ao setor público estatal (políticas públicas) ou organizações do terceiro setor - as quais inserem os psicólogos em relações de trabalho assalariadas (traduzidas pela compra e venda da força de trabalho) e os posicionam em determinado lugar na divisão social do trabalho, enquanto uma especialização do trabalho coletivo - ocorre não apenas em função de uma autoconsciência dos

---

<sup>118</sup> Esta visão é contradita por autores como Yamamoto (1987), que sustentam que seria impossível a proposição de um lugar diferente na divisão social do trabalho, uma vez que este diz respeito a determinações econômicas e sociais e não exclusivamente à vontade dos psicólogos.

profissionais acerca de seu compromisso com a sociedade, mas sobretudo por mudanças de base sócio-econômica na conjuntura do país, isto é, a partir de determinadas condições materiais, as quais, embora não determinem unilateralmente os rumos de qualquer profissão, impõem limites para sua autonomia. De acordo com o autor,

Nos estudos conduzidos sobre a profissão, prevalece uma visão endógena, na qual a ênfase recai na *prática* em detrimento do *trabalho* do psicólogo. Ou seja, são privilegiadas as preferências dos profissionais, as atividades, os locais de trabalho entre outros aspectos que são dimensões do trabalho do psicólogo, trabalho que é tradução de relações sociais determinadas estabelecidas sob uma base econômica específica (YAMAMOTO, 2007, p.35, grifos meus)

Desta forma, notamos que, embora a história da Psicologia tenha se caracterizado pela proposição de movimentos críticos acerca de seu significado social ou, nas palavras da própria profissão, de seu “compromisso social” – em especial em sua aproximação com o campo das políticas públicas, a ser melhor caracterizado na próxima seção -, estas proposições encontram limites no que se refere à fragilidade das problematizações deste campo de conhecimento acerca do lugar que a profissão ocupa no bojo da produção e reprodução das relações sociais capitalistas<sup>119</sup>, cujo trabalho increve-se e é determinado pelos parâmetros que organizam os trabalhos nesse modo de produção específico e cuja análise deve ultrapassar as formulações endógenas à profissão e considerar a própria inserção da profissão no âmbito das relações sociais que determinam nossa formação social e sua especificidade atual.

Tendo em vista estas considerações acerca do significado sócio-histórico que a Psicologia adquiriu na sociedade brasileira e dos caminhos pelos quais a produção teórica própria a este campo de conhecimento retrata este significado e se aproxima (ou não) das reflexões sobre a profissão enquanto *trabalho*, a próxima seção aborda as principais mudanças no perfil da profissão – que apontam para o alargamento das fronteiras do assalariamento -, bem como as especificidades que caracterizam a aproximação da Psicologia com o campo das políticas públicas, nas quais os psicólogos se inscrevem enquanto força de trabalho assalariada e parte de um trabalhador coletivo em cada uma delas.

---

<sup>119</sup> Exceções a esta crítica podem ser encontradas, como já apresentado nesta seção, em autores como Campos (1983/2010), Larcercda Jr (2013; 2015), Yamamoto (1987; 2003; 2007; 2012), Amorim (2010), Oliveira e Amorim (2012), Yamamoto e Oliveira (2010; 2014), os quais, de formas diferentes, atentam para o cuidado em não autonomizar a análise sobre o trabalho do psicólogo de suas determinações maiores e externas, entendendo que as mudanças pelas quais a profissão passou foram fruto não apenas de seu movimento e percurso interno, mas também determinadas pelas dinâmicas das relações sociais que pautam o mundo do trabalho e a regulação do mercado profissional. Nas palavras de Amorim (2010, p.32), “Dessa forma, é relevante destacar que as atividades realizadas pelos profissionais são regidas não só pela ética de cada profissional ou pelos modelos de formação e atuação gestados nas instituições de ensino, nem só pelas idiossincrasias dos locais de atuação profissional. É impossível desconsiderar a subordinação da ação profissional ao conjunto de determinações de ordem sociopolíticas mais amplas que configuram a formação social”.

## 3.2 Mudanças no perfil da profissão: a inserção nas políticas públicas e a condição de assalariamento

### 3.2.1 Estudos sobre o perfil da profissão e suas mudanças

Como vimos na seção anterior, as décadas de 1970 e, sobretudo, 1980, se destacaram na historiografia da Psicologia como um período efervescente de críticas ao caráter elitista e excludente da profissão, as quais se inscreviam em um contexto maior de contestação ao cenário político da época e se dirigiam tanto à restrita abrangência dos serviços ofertados quanto à utilização de modelos teóricos importados que em muito se distanciavam da realidade sociocultural do país. Nesse sentido, no bojo deste movimento de críticas, os anos 1980 despontam como um período em que surge um grande número de estudos e reflexões sobre o exercício profissional da Psicologia no Brasil (BASTOS; GONDIM; BORGES-ANDRADE, 2010).

Por este motivo, Yamamoto e Costa (2010) salientam que a Psicologia é uma das profissões no Brasil que mais estuda e discute seus rumos. Porém, apontam que os estudos sobre a profissão não constituem o eixo central de investigação dos pesquisadores (havendo relativa marginalidade do tema nas preocupações de pesquisa) e que se caracterizam pela falta de sistematização da discussão a respeito da temática, o que dificulta um acúmulo de reflexão (YAMAMOTO; AMORIM, 2010; YAMAMOTO; COSTA; SEIXAS; AMORIM, 2010)<sup>120</sup>. Yamamoto, Costa, Seixas e Amorim (2010) também demonstram que esta produção sobre a própria profissão é mais expressiva no âmbito acadêmico, com pesquisas mais vinculadas a instituições de ensino superior do que aos profissionais em exercício, embora seja um tema ligado à prática profissional, cuja constatação os leva ao questionamento sobre “quais são as reais possibilidades de contribuição dessa produção para operar mudanças significativas na atuação psicológica brasileira?” (YAMAMOTO; COSTA; SEIXAS; AMORIM, 2010, p.101).

Nesta mesma direção, Amorim (2010) aponta que, embora a Psicologia seja comumente qualificada como uma profissão que se auto-avalia, contraditoriamente observam-se duas tendências: a existência de profissionais em serviços que pouco divulgam suas experiências,

---

<sup>120</sup> Conforme demonstram os autores, o volume de produções sobre a profissão registra um aumento importante a partir dos anos 1990, com grande salto nos anos 2000, relacionado ao aumento de pesquisas no âmbito da pós-graduação. No entanto, apontam que, embora o tema da profissão mobilize muitas instituições, há uma concentração geográfica e institucional destas produções, com 61% na região Sudeste e que há uma dispersão de autores, isto é, alguns autores registram estudos sobre o exercício profissional de forma apenas pontual, sem que o tema ocupe o eixo central das investigações.

resultando em um hiato entre a discussão acadêmica e a construção de modelos de atuação em serviço<sup>121</sup>, e a escassa sistematização da realidade profissional em âmbito nacional pela comunidade acadêmica.

Em relação a esta sistematização, é importante ressaltar que o primeiro estudo de abrangência nacional sobre o perfil da profissão no país foi empreendido pelo CFP entre os anos de 1986 e 1987<sup>122</sup>, que resultou na escrita do livro “Quem é o psicólogo brasileiro?” (1988) e cujos principais resultados foram resumidos no artigo “O psicólogo brasileiro: sua atuação e formação profissional”, de Bastos e Gomide (1989). Embora as décadas subsequentes tenham registrado uma expansão e diversificação da profissão no país, com o aumento do número de cursos de graduação na década de 1990 e a aprovação de novas diretrizes curriculares, um novo e amplo estudo de abrangência nacional sobre o exercício profissional da Psicologia só foi realizado duas décadas depois, entre os anos de 2006 e 2008, a partir de uma iniciativa do GT de Psicologia Organizacional e do Trabalho da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Psicologia (ANPEPP).

A partir destes dois estudos – os únicos na história da profissão que apresentam um retrato da Psicologia em nível nacional -, Bastos, Gondim e Borges-Andrade (2010) se propuseram a realizar uma análise comparativa entre eles, buscando apontar permanências e mudanças no perfil da profissão a partir das seguintes dimensões: crescimento da profissão, características gerais, emprego e remuneração, áreas de atuação, relações de trabalho e carga horária, locais de trabalho, atividades desenvolvidas, avaliação do exercício profissional e avaliação da formação acadêmica. Em linhas gerais, de acordo com a síntese dos autores supramencionados, ambos os estudos demonstram um crescimento numérico no número de profissionais (sendo que o de 2008 aponta para a progressiva interiorização da profissão, relacionada à ampliação dos espaços de atuação junto às políticas públicas), além de uma ampliação das áreas de atuação e inserção no mercado de trabalho em relação à década de 1980 (embora tenha se mantido o padrão de os profissionais acumularem vínculos e/ou combinarem a atuação em Psicologia com outras ocupações).

No que se refere às áreas de atuação, é importante destacar que se mantém entre os dois estudos uma expressividade da área clínica, mas o estudo de 2008 apresenta mudanças que, segundo os autores, “estão configurando uma nova cara para a Psicologia brasileira” (BASTOS;

---

<sup>121</sup> A partir desta constatação, a autora sugere que talvez por este motivo as práticas alternativas, cuja emergência foi discutida na seção anterior, foram de difícil operacionalização na prática.

<sup>122</sup> Segundo Bastos, Gondim e Borges-Andrade (2010), até aquele momento as produções eram restritas ao estudo da profissão em realidades regionais.



GONDIM; BORGES-ANDRADE, 2010, p.261/262), dentre as quais se destaca a diversificação dos espaços de atuação, a partir da emergência de novas áreas, como a Saúde (não contemplada no estudo de 1988 e que representava a segunda grande área de inserção dos psicólogos em 2008), a Social e a Jurídica (incipientes na pesquisa de 1988). A inserção nestes diferentes espaços é acompanhada, de acordo com a avaliação da formação apresentada nos resultados do estudo de 2008, por dificuldades no processo formativo relativas à distância significativa existente entre os currículos de graduação – hegemonicamente clínicos – e as novas demandas do exercício profissional nestes locais.

Um último aspecto que considero relevante destacar a respeito do estudo comparativo entre as duas publicações diz respeito à dimensão “relações de trabalho”. Bastos, Gondim e Borges-Andrade (2010) demonstram que, já no estudo de 1988, o trabalho autônomo não constituía um padrão dominante (apenas 41,3%, enquanto 51,8% da categoria possuía um vínculo empregatício), diferença esta que se radicaliza no novo século, em que apenas 28% da categoria atuam exclusivamente como autônomos, enquanto 73% possuem algum vínculo assalariado (destes, a maioria possui um vínculo autônomo complementar ao assalariado).

Notamos, portanto, que a profissão tem registrado uma tendência ao crescente assalariamento, situação que também é apresentada por Heloani, Macêdo e Cassiolato (2010) quando apresentam que atualmente o número de psicólogos assalariados supera o de autônomos e que mais de 40% da categoria tende a conciliar atividades autônomas com trabalho assalariado<sup>123</sup>. Estes dados se assemelham à pesquisa mais recente elaborada pelo Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2016) a partir dos dados da PNAD/IBGE, a qual aponta que, do total de psicólogos no país, 42% atuam na condição de “conta-própria”, enquanto 52,6% se enquadram na condição de assalariados (abordando as categorias “empregado com carteira”, “empregado sem carteira” e funcionário público estatutário)<sup>124</sup>.

Neste processo de crescente assalariamento, Bastos, Gondim e Borges-Andrade (2010) apontam que a inserção tem se dado prioritariamente no setor público – especialmente em instituições de saúde -, mas também no setor privado e no Terceiro Setor. Segundo dados

---

<sup>123</sup> Em termos mais precisos, os autores apresentam que estatisticamente 42,6% dos psicólogos combinam pelo menos um vínculo assalariado e um trabalho autônomo, enquanto o número de psicólogos que trabalham apenas como assalariados é de 34,5%, sendo superior ao daqueles que trabalham apenas como autônomos (22,8%).

<sup>124</sup> É válido destacar que, embora os dados apresentados estejam desatualizados, sendo o último de 2016, estas foram as estatísticas de abrangência nacional mais recentes sobre a inserção no mercado de trabalho da profissão. Tendo feita esta ressalva, é importante atentar para o fato de que todas apontam para o crescente assalariamento dos profissionais.

apresentados por Macêdo, Heloani e Cassiolato (2010), registram-se um fortalecimento do setor público como o maior empregador (40,3% dos profissionais) e, também, um número expressivo de profissionais atuando em “organizações sem fins lucrativos” (35,3%), enquanto as “empresas e organizações privadas” registram 24,4% dos profissionais. Neste cenário, é importante destacar que, embora o setor público se configure como o principal empregador, o número expressivo de profissionais inseridos em instituições do Terceiro Setor relaciona-se à implementação de políticas de caráter neoliberal que vem sendo realizada no Brasil desde a década de 1990 (OLIVEIRA; COSTA, 2018), como vimos no primeiro capítulo desta dissertação.

No entanto, seja no setor público ou no Terceiro Setor - os dois maiores empregadores da categoria - notamos que a inserção em atividades assalariadas tem representado uma grande mudança no perfil da profissão - oriunda não apenas das reflexões empreendidas pela academia e entidades representativas sobre os rumos da profissão, conforme abordado em seção anterior, mas também da abertura de novos campos de atuação junto ao setor de bem-estar social, sobretudo após a década de 1980 (YAMAMOTO, 2003) – e que coloca importantes condicionantes e limites ao desenvolvimento das ações profissionais, sendo o “assalariamento” uma categoria decisiva no entendimento das atividades profissionais como *trabalho* (hipótese e perspectiva a partir da qual esta pesquisa foi desenvolvida) e na análise das inserções profissionais em processos de trabalho coletivo.

Nesse sentido, as próximas subseções foram organizadas de forma a contemplar brevemente a discussão acerca das determinações internas e externas envolvidas na mudança do perfil da profissão na direção de seu crescente assalariamento, bem como dos efeitos gerados a partir desta condição no que se refere às possibilidades e limites colocados para a atuação.

### 3.2.2 A aproximação com as políticas públicas: o debate interno à categoria

No que se refere à mobilização específica em prol da inserção nas políticas públicas e do significado social desta aproximação para os rumos da profissão no país, destaca-se a iniciativa do Banco Social de Serviços em Psicologia, empreendida pelo Sistema Conselhos no período compreendido entre 2003 e 2005 e que consistia na apresentação de propostas aos Ministérios e Secretarias Estaduais sobre as possíveis contribuições da Psicologia para a melhoria das condições de vida da população a partir da oferta de projetos de intervenção em áreas nas quais não havia psicólogos atuando e/ou naquelas em que se considerava a necessidade de uma intervenção mais urgente. À época, foram apresentados projetos em seis

diferentes áreas de atuação<sup>125</sup>, os quais contavam com a atuação de psicólogos voluntários. A experiência, encerrada em agosto de 2005, resultou na criação, em 2006, do Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas, vinculado ao Sistema Conselhos e idealizado com o objetivo de pesquisar, sistematizar e caracterizar as práticas realizadas pelos profissionais no interior das políticas públicas, elaborando referências técnicas/parâmetros para a atuação do psicólogo nestas políticas (CFP, 2005).

Além disso, ainda no campo do debate interno da categoria em sua relação com as políticas públicas, destaca-se também a realização dos Seminários de Psicologia e Políticas Públicas como marcos essenciais na proposição de uma agenda de debates e reflexões sobre o tema, que foram iniciados no ano de 2001 e realizados a cada dois anos (a IX e última edição foi realizada em 2018) (CFP, 2001, 2003, 2005, 2007, 2011). Resultado de deliberação do III Congresso Nacional de Psicologia, o I Seminário já chamava atenção para o lugar das políticas públicas como perspectiva de futuro para a profissão do país<sup>126</sup> (pois, ao mesmo tempo em que diminuía a procura pelo modelo de profissional liberal, aumentava crescentemente o número de profissionais na sociedade) e para a importância dos eventos na consolidação de um projeto político para a profissão, bem como para a construção do entendimento das políticas públicas como espaço político, sobretudo considerando, conforme afirmou Marcos Vinicius Oliveira e Silva no referido evento, a limitada competência analítica dos psicólogos sobre o contexto onde atuam (CFP, 2001).

Além disso, podemos dizer que a aproximação da Psicologia com as políticas públicas tem se dado de forma crescente, desde esta época, não apenas como campo de atuação profissional, mas também no que se refere à esfera da produção de conhecimento. Segundo Spink (2018), a temática das políticas públicas figura no âmbito do conhecimento científico, nas mais diversas áreas, desde a década de 1990 e é ampliada significativamente (dez vezes mais) na década de 2000. Este movimento é acompanhado pela Psicologia, cujos programas de pós-graduação registravam 2% das dissertações de mestrado e 2% das teses de doutorado com a palavra política pública no título, no resumo ou como palavra-chave na década de 1990, o que na década de 2000 se amplia para 4% e 3,5%, respectivamente. Nas palavras do autor, “o

---

<sup>125</sup> Os projetos foram os seguintes: colaboração para o programa “De volta para a casa” (voltado para a desospitalização de pacientes psiquiátricos); “Projeto de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto”; “Apoio Psicológico ao Trabalhador em Situação de Desemprego”; “Projeto de Apoio a Familiares e Egressos do Sistema Penitenciário”; “Projeto Ética na TV” e “Projeto de Atuação dos Psicólogos nos Processos Educacionais” (CFP, 2005).

<sup>126</sup> Conforme demonstra fala da então presidente do CFP à época da realização do IV Seminário Nacional de Psicologia e Políticas Públicas, Ana Bock: “Temos realizado o Seminário de Políticas Públicas considerando que nosso avanço na sociedade brasileira enquanto profissão, passa pela discussão e pela inserção como psicólogos nas políticas públicas” (CFP, 2007, p.10/11)

resultado parece duplamente significativo: a linguagem das políticas públicas entrou firme na agenda acadêmica brasileira do novo milênio, e a Psicologia não ficou à margem” (SPINK, 2018, p.14).

Diante deste cenário, muitos estudos têm abordado a relação “recente”<sup>127</sup> entre a Psicologia e as políticas públicas, especialmente as políticas sociais, buscando refletir sobre as possíveis contribuições da profissão e de determinadas abordagens, como a Psicologia Sócio-Histórica (GONÇALVES, 2003)<sup>128</sup> para a formulação e execução das políticas públicas, e sobre as práticas realizadas junto ao setor do bem-estar social público, as quais, segundo Brigagão, Nascimento e Spink (2011), muitas vezes não se restringem à colocação em prática das diretrizes presentes nos textos e nas leis, englobando também a análise das situações cotidianas e os diversos arranjos e combinações agenciados no cotidiano de trabalho.

A estes arranjos cotidianos e, mais do que isso, à dimensão coletiva relacionada à experiência concreta e singular dos sujeitos, Macerata (2017) se refere quando propõe como contribuição o resgate do caráter efetivamente público das políticas públicas. De acordo com o autor, a contribuição da Psicologia para as políticas públicas reside no entrecruzamento do exercício dos três princípios elencados por Barros (*apud* MACERATA, 2017), a saber: a não separação entre macro e micropolítica, isto é, entre desejo e sociedade, ou entre individual/subjetivo e social; o princípio da autonomia e corresponsabilidade, calcado na impossibilidade de conceber práticas de psicólogos não comprometidas com a realidade; e o princípio da transversalidade, que preconiza que a invenção se dá a partir do entrecruzamento de diversos saberes. Para o autor, estes princípios precisam ser operados a partir de métodos de coletivização, de forma a construir o caráter efetivamente público da política, contribuindo para a conexão entre os dispositivos das políticas públicas e a realidade com a qual elas atuam.

---

<sup>127</sup> O termo aparece entre aspas, pois, segundo Gonçalves (2010), a Psicologia nunca esteve totalmente ausente das políticas públicas, uma vez que desde antes da instauração de políticas como o SUS e o SUAS, já havia psicólogos trabalhando em unidades básicas de saúde, hospitais, centros de reabilitação e instituições assistenciais (OLIVEIRA; COSTA, 2018), espaços nos quais muitas vezes sua atuação se caracterizava por ações que subsidiavam o trabalho de outros profissionais a partir da emissão de laudos e diagnósticos sobre indivíduos, o que correspondia às necessidades específicas daquele momento histórico (GONÇALVES, 2010). No entanto, a implementação das políticas públicas na década de 1980, sobretudo no pós-Constituição de 1988, demarca uma profissionalização das ações dos psicólogos no interior de cada política e propicia um aumento expressivo em sua inserção, razão pela qual se considera este período como marco de entrada da Psicologia no campo das políticas sociais.

<sup>128</sup> De acordo com Gonçalves (2003), a atuação junto às políticas públicas pode representar a possibilidade de uma atuação comprometida com transformação social, desde que isto se apresente também como possibilidade teórica e científica. A autora destaca contribuição da psicologia sócio-histórica nesse sentido, pois esta abordagem, ao considerar o caráter histórico das experiências subjetivas, contribuiria para a elaboração de políticas públicas não assentadas na concepção de indivíduo ilusoriamente universal, concepção esta que mascararia a desigualdade social que a produz.

Os estudos que abordam a relação entre a Psicologia e as políticas públicas também possuem em comum a constatação de que foi aberto um amplo espaço de trabalho para a profissão, porém ainda haveria muito a ser feito no que se refere às formas de atuação (OLIVEIRA; AMORIM, 2012), uma vez que, embora tenham se ampliado os contextos de trabalho e emergido propostas idealizadas pelas próprias políticas que preconizam alterações nas práticas tradicionais dos psicólogos (como a clínica ampliada, o acompanhamento terapêutico, o apoio matricial e a humanização), a diversificação das atividades exercidas pelos profissionais manteve-se restrita (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010). Bastos, Gondim e Borges-Andrade (2010) apresentam a partir do estudo comparativo entre os dois levantamentos nacionais sobre a profissão realizados em 1988 e 2008 que, no que se refere às atividades desenvolvidas pelos psicólogos em seus exercícios profissionais, embora tenha havido no estudo de 2008 uma mudança nos parâmetros de atuação para além da clínica (a partir de modelos de intervenção grupais com ênfase social) e uma diversificação nos espaços de atuação, as principais atividades desenvolvidas mantêm-se semelhantes ao estudo de 1988, contemplando a avaliação psicológica, o psicodiagnóstico e a aplicação de testes.

Nesse sentido, alguns autores (YAMAMOTO, 2003; YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010; AMORIM, 2010) discutem que muitas vezes a ação profissional fica restrita a uma extensão das formas de atuação hegemônicas e tradicionais da Psicologia em contextos de trabalho diversos, isto é, uma mera transposição de práticas convencionais baseadas em referenciais teórico-metodológicos não necessariamente adequados para uma atuação em novos espaços e públicos, o que pode estar relacionado ao fato de que

as discussões e debates respeito da necessidade de transformações na prática psicológica para torná-la socialmente mais abrangente e, até mesmo, relevante, permaneceram nos níveis centrais, ou seja, as referidas lutas tiveram o protagonismo isolado de figuras conhecidas nacionalmente e que, naquele momento, ocupavam cargos de destaque nas entidades representativas. As deliberações e propostas trazidas por tais grupos não repercutiram de maneira significativa em toda a categoria de psicólogos (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010, p.15).

Também é possível observar que muitos destes estudos exploram não só as contribuições que a Psicologia pode oferecer às políticas públicas, mas também aquelas que as próprias políticas podem acrescentar à profissão. Por isso, Brigagão, Nascimento e Spink (2011, p.214) afirmam que, "a interface entre Psicologia e Políticas Públicas tem sido ampliada significativamente nos últimos anos e tem possibilitado o crescimento dos dois campos". Dentre estas contribuições, Silva (CFP, 2005) destaca a possibilidade de construção de determinada

identidade profissional a partir da inserção em contextos e legislações específicos<sup>129</sup>. Outros estudos também abordam a contribuição que a inserção nas políticas públicas oferece à Psicologia no sentido do redirecionamento dos rumos da profissão, que se expressa tanto a partir da ampliação de seus serviços para uma maioria da população brasileira (CFP, 2003) quanto das possibilidades de reinvenção das práticas psicológicas tradicionais (BRIGAGÃO; NASCIMENTO; SPINK, 2011) e de construção de uma atuação transformadora e atenta à realidade social brasileira, que contribua para a emancipação humana e superação da desigualdade (GONÇALVES, 2003).

Conectada a estas mudanças no que se refere aos rumos da Psicologia enquanto profissão, Macerata (2017) também destaca as contribuições que as políticas públicas podem oferecer à Psicologia enquanto ciência, provocando a possibilidade de reinvenção de sentidos do próprio objeto de estudo (e intervenção) deste campo de conhecimento. De acordo com o autor,

Podemos dizer que o objeto da Psicologia veio se transformando a partir dos desafios encontrados na relação direta com as políticas públicas: o ‘si’, a subjetividade que o racionalismo moderno definia como realidade individual, privada e familiar passa a ser entendido como um processo também social e coletivo (MACERATA, 2017, p.31)

Observamos, então, que a produção teórica em Psicologia tem registrado um incremento no número de publicações e problematizações a respeito da aproximação com as políticas públicas e contribuições possíveis para a atuação neste âmbito, a qual acompanha o aumento expressivo na inserção da categoria profissional nestes espaços sócio-ocupacionais. No entanto, à exceção de autores como Yamamoto (2003; 2007), Yamamoto e Oliveira (2010), Amorim (2010), Lacerda Jr (2015), dentre outros, pouco se tem observado no bojo desta produção teórica a respeito do debate que considere as determinações externas que incidem sobre esta inserção, do ponto de vista do entendimento dos efeitos que a inserção assalariada no âmbito do setor público estatal produzem nas possibilidades de atuação.

### 3.2.3 O estatuto do assalariamento: condicionantes e limites ao exercício profissional

A análise destas contribuições para a própria Psicologia permite observar que a articulação em torno da temática “Psicologia e Políticas Públicas” se converteu em uma das principais tentativas de “salvar a Psicologia” de seu usual e característico conservadorismo

---

<sup>129</sup> O autor dá o exemplo da criação da Associação Brasileira de Psicologia Jurídica, cuja temática só pôde se desenvolver no país como teoria e área técnica a partir das exigências colocadas pela implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

(LACERDA JR, 2015). No entanto, como vimos, a mudança no perfil da profissão diz respeito não apenas à mobilização interna da própria categoria, mas também às transformações das condições objetivas do mercado de trabalho a partir da abertura de novos campos de atuação, sobretudo a partir da década de 1980. Conforme aponta Nery (2018, p.105), trata-se de “contextualizar a ambiência social, política e econômica enquanto determinantes para a descrição das processualidades pelas quais todas as profissões passam, e a Psicologia não foge a este foco”.

Yamamoto e Oliveira (2010) atentam para a importância da consideração desta dimensão nas análises sobre a mudança no perfil da profissão, bem como o cenário de crise capitalista no final da década de 1970 (que no Brasil se apresenta como a “crise do milagre econômico”), que produziu desdobramentos como a escassez do mercado de trabalho para o exercício liberal da profissão a partir da diminuição da procura por serviços psicológicos nos consultórios particulares, para que não assumamos uma perspectiva endógena que compreenda as mudanças mais como fruto de uma “conscientização profissional” que das condições objetivas do mercado de trabalho.

Nesta perspectiva, os autores sinalizam o fim do período autocrático burguês como uma referência importante para inserção mais sistemática de psicólogos no campo do bem-estar social público. Embora desde a década de 1970 houvesse uma inserção considerável da categoria nas políticas públicas, mais evidente no campo de Saúde Pública (AMORIM, 2010), é possível destacar o cenário de abertura política de meados dos anos 1980 como um momento de ingresso mais efetivo no setor público estatal (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010). Como vimos no primeiro capítulo desta dissertação, o contexto de redemocratização e abertura política no país a partir de meados da década de 1980 possibilitou uma ampliação da sociedade civil na formulação de políticas públicas, movimento que se concretiza na promulgação da Constituição Federal de 1988, a partir da qual os direitos sociais passam a ser garantidos à população brasileira a partir da operacionalização de diversas políticas sociais.

É nesse cenário que os psicólogos, no contexto de um movimento amplo de reorganização de forças democráticas, articulam-se com grupos de profissionais atuantes em segmentos de representação localizados nas entidades sindicais, profissionais e políticas no cenário das lutas sociais. Ao se agregar à organização dos trabalhadores, tais profissionais buscaram se inserir num movimento mais amplo de resgate da cidadania e de retomada da democracia, cujos desdobramentos se davam em diferentes esferas da vida social (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010, p.15)

Neste contexto, destacam-se os movimentos da Reforma Sanitária e da luta antimanicomial como referências para uma aproximação mais expressiva da categoria dos psicólogos com a mobilização política em defesa das políticas públicas e, especificamente, da

Saúde Pública, cuja inserção tem como marco a estruturação das chamadas Ações Integradas em Saúde, as quais preconizavam a existência de equipes mínimas de saúde mental em unidades ambulatoriais de saúde (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010; OLIVEIRA; AMORIM, 2012)<sup>130</sup>. Desta forma, os psicólogos foram sendo progressivamente convocados para compor, enquanto uma especialização do trabalho social coletivo, as equipes que executam as políticas sociais, inserindo-se não apenas no campo da saúde pública - e expressivamente após a instauração do Sistema Único de Saúde (SUS) -, mas também nas políticas de educação, defesa civil, habitação e assistência social (neste último campo, sobretudo a partir da operacionalização do SUAS, como veremos na próxima seção) (CFP, 2009).

A constatação da existência destas determinações externas relativas às dinâmicas que pautam as configurações do mercado de trabalho, as quais concorrem para inscrever a Psicologia no rol de profissões assalariadas, é importante para a compreensão de que o exercício profissional do psicólogo passa a ser mediado pelo mercado, isto é, pela produção, troca e consumo de mercadorias, na forma de bens e serviços, dentro de uma crescente divisão do trabalho social. Nesta divisão, o psicólogo passa a ser contratado como uma força de trabalho especializada, cuja formação apresenta uma diferencialidade (em termos de seu trabalho concreto) que é socialmente legitimada para exercer um trabalho complexo em termos da divisão social e técnica do trabalho (RAICHELIS, 2011).

No entanto, à medida que se inscreve em relações de assalariamento, a força de trabalho do psicólogo passa a estar subordinada às determinações do modo de produção dominante (capitalista)<sup>131</sup>, dentre as quais destaca-se centralmente a natureza abstrata do trabalho profissional<sup>132</sup>, isto é, o fato de que, como qualquer outra força de trabalho assalariada no modo

---

<sup>130</sup> De acordo com os autores, antes da proposição e estruturação do Sistema Único de Saúde (SUS), era pequeno o número de psicólogos nos hospitais psiquiátricos e ambulatorios de saúde mental e, quando esta inserção era possível, o modelo de atuação era o hegemônico à época, isto é, a clínica individual centrada nos consultórios particulares era o modelo de referência profissional.

<sup>131</sup> Vale destacar que a subordinação do trabalho do psicólogo às determinações do modo de produção capitalista não se restringe à condição de assalariamento, uma vez que mesmo um profissional liberal se inscreve no âmbito da divisão sócio-técnica do trabalho e é subordinado a elas, mas encontra no assalariamento a radicalização das condições de alienação oriunda desta subordinação.

<sup>132</sup> É importante atentar para a centralidade de que a categoria *trabalho abstrato* adquire na análise e compreensão das relações sociais de produção capitalistas. Retomando o pensamento de Marx, Rubin (1987) demonstra que o caráter homogêneo de todas as atividades de trabalho enquanto “formas de trabalho humano em geral” (p.154) só se desenvolvem na economia mercantil, caracterizada pelo amplo desenvolvimento da troca, pela indiferenciação dos indivíduos para com sua forma concreta de trabalho e a conseqüente possibilidade de transferência de uma massa de indivíduos de uma atividade para outra. Nas palavras do autor, “O trabalho abstrato que Marx tratou é não só trabalho socialmente igualado, como também trabalho socialmente igualado numa forma específica, característica da economia mercantil. No sistema de Marx, o conceito de trabalho abstrato está inseparavelmente relacionado às características básicas da economia mercantil” (RUBIN, 1987, p.156).



de produção capitalista – e considerando a mediação da esfera dos serviços<sup>133</sup> - o trabalho do psicólogo passa a ser consumido enquanto mercadoria, inscrevendo-se no circuito da produção do valor (ou, no caso de trabalhos produtivos, mesmo na esfera dos serviços, de mais-valor).

Dessa forma, enquanto força de trabalho assalariada, o trabalho do psicólogo – considerado enquanto parte de uma massa homogênea de trabalho global - passa a estar submetido a limites colocados pela condição de alienação, oriundas não apenas do processo de fragmentação e parcelamento do trabalho, mas também da impossibilidade de controle e definição das condições e meios para o desenvolvimento de seu trabalho (IAMAMOTO, 2010), conforme discutido no capítulo anterior. Devemos lembrar que é como trabalho parcelado que o psicólogo vai ser requisitado para atuar nas políticas sociais, integrando, junto com outros profissionais, processos de trabalho que são coletivos. Isto faz com que os objetivos finais das instituições empregadoras dependam da combinação de diferentes trabalhos para que sejam cumpridos, de forma que, sendo um trabalho fragmentado, o psicólogo não disponha sozinho da possibilidade de concretizá-los, ocasionando uma relação de estranhamento em relação ao produto final<sup>134</sup> de seu trabalho.

Além disso, como força de trabalho assalariada, ela só pode ser acionada, tendo sua atividade especializada consumida, quando em contato com os meios e instrumentos para sua realização fornecidos pelas instituições empregadoras, as quais passam a estabelecer diretamente ingerência sobre a definição do trabalho profissional, na contramão de sua integral autonomia (IAMAMOTO, 2010), favorecendo o contexto de alienação do trabalhador em relação ao resultado de seu trabalho.

No caso das políticas sociais, as funções e atribuições profissionais, bem como os meios (recursos financeiros e orçamentários, programas e projetos assistenciais...) e o próprio objeto do trabalho, serão definidos pelos agentes empregadores (Estado ou Terceiro Setor, a depender do espaço socio-ocupacional específico) - no caso da política de assistência social, definindo um objeto de trabalho que é totalmente novo à Psicologia, como abordado na próxima seção. Nesta perspectiva, o trabalho do psicólogo (possuindo uma especificidade enquanto valor de uso ou trabalho concreto) passa a ser convocado para, ao lado de outras profissões, atuar na

---

<sup>133</sup> Conforme apresentado no capítulo anterior desta dissertação, Braverman (1987) discute a tendência de os trabalhos desenvolvidos na esfera da reprodução social e nos serviços se assemelharem cada vez mais aos princípios à lógica de organização do trabalho segundo os parâmetros que marcam a esfera da produção, tais como a racionalização, a simplificação, a mecanização dos escritórios, a fragmentação do trabalho e o aumento das funções de serviços que passam a estar submetidas à lógica de produção de mais-valor – processos que Mandel (1985) caracterizou como uma “industrialização da esfera da reprodução social”.

<sup>134</sup> Lembrando que, conforme discutido no capítulo anterior, no caso dos serviços o produto do trabalho não é tangível, sendo que o próprio trabalho se consome enquanto valor de uso, isto é, o valor de uso está na própria atividade profissional.

implementação das condições necessárias ao processo de reprodução social, no desenvolvimento de ações que incidem diretamente nas condições de vida da classe trabalhadora, mediando a oferta de serviços de saúde, educação, socioassistenciais; em outras palavras, cumprindo seu papel – enquanto valor de troca - na reprodução das relações sociais capitalistas.

Dessa forma, notamos que o fato de o trabalho do psicólogo estar subordinado às determinações típicas da formação social capitalista – configurado não apenas enquanto trabalho concreto, mas também abstrato –, coloca importantes limites para o desenvolvimento e alcance de suas ações profissionais. Conforme discute Yamamoto (2012, p.12),

[...] é necessário ter em mente que a Psicologia, como qualquer outra profissão situada dentro dos marcos de uma formação social capitalista, subordina-se, em última instância, às determinações do modo de produção dominante. Em outras palavras, inscreve-se dentro da divisão social do trabalho, cumprindo o seu papel, dentro de sua especificidade, na reprodução das relações sociais capitalistas. Esse é um limite da ação profissional que necessita ser levado em consideração. A condição de trabalhador assalariado compreende parâmetros institucionais e trabalhistas que regulam as relações de trabalho (Iamamoto, 1998), além de um conjunto de prescrições que são próprias de sua inserção profissional.

Esta subordinação coloca limites para a ação profissional não apenas em relação à mediação do assalariamento e à natureza abstrata do trabalho no modo de produção capitalista, mas também relativos à própria subordinação das políticas sociais a estas determinações. Nesse sentido, embora no âmbito da literatura psicológica a discussão sobre os limites relativos à configuração do *trabalho* no capitalismo não ser comumente realizada, é possível encontrar na literatura, ainda que de forma também marginal (LACERDA JR, 2015), menções aos limites colocados para a ação profissional a partir da consideração dos próprios limites da política social no modo de produção capitalista (cujas discussões encontram-se aprofundadas no primeiro capítulo desta dissertação).

Autores como Yamamoto (2003; 2007), Oliveira e Yamamoto (2010; 2014) e Lacerda Jr (2015) abordam esta questão quando questionam quanto à possibilidade de contribuição da Psicologia para a supressão das desigualdades sociais via ação profissional, problematizando se seria possível a execução de uma prática efetivamente transformadora, quando inserida nos marcos de uma política social desenvolvida no modo de produção capitalista, a qual impõe importantes limites às ações profissionais (YAMAMOTO, 2003, 2007; LACERDA JR, 2015). Lacerda Jr (2013, p.235) é preciso em contribuir para este questionamento quando afirma

Não obstante todas as mudanças na atuação profissional da psicologia brasileira, é um exagero afirmar que estas mudanças resultaram em uma psicologia que, enquanto profissão, está contribuindo para a construção de uma nova sociedade ou para o

desaparecimento de desigualdades sociais. Tal como Yamamoto (2007) destaca, a entrada do psicólogo na esfera das políticas sociais ou em novos espaços foi algo marcante da profissão desde os anos 1980. No entanto, os saberes e práticas tradicionais difundidos por uma formação rasteira presente em muitas universidades no país não desapareceram, mas chegam a fazer parte do quefazer cotidiano de psicólogas e psicólogos que trabalham em novos espaços e com novos grupos (especialmente setores mais pobres). Mais grave ainda, parece que, muitas vezes, a atuação do psicólogo nas políticas sociais e nos equipamentos públicos não rompe com a forma típica do capitalismo contemporâneo responder à questão social (LACERDA JR, 2013)

Nesse sentido, Yamamoto (2003, 2007) coloca que, embora pouco usual no campo da Psicologia<sup>135</sup>, a remissão à “questão social” no tratamento das políticas sociais é um parâmetro importante para a análise dos limites e possibilidades da ação e “compromisso” do psicólogo nestes espaços de atuação. O autor argumenta que as formas de organização político-econômicas que definem as próprias políticas sociais são um vetor relevante para a análise destes limites, o que não exclui a importância de considerar também a própria situação da profissão (em termos de sua organização interna, das características da formação acadêmica e hegemonia de determinado modelo teórico-técnico de intervenção), mas implica atentar para as contradições colocadas pela correlação de forças (capacidade de organização e mobilização das classes sociais) na definição das políticas sociais em determinada forma de organização político-econômica para compreender a inserção e limite de determinada atividade profissional.

Desta forma, tomando como referência o sistema capitalista como a forma de organização político-econômica de nossa sociedade, as políticas sociais nele se constituem como respostas fragmentadas e parcializadas do Estado no tratamento das sequelas da “questão social” e, portanto, não se propõem a eliminar as bases de sustentação da ordem burguesa ou a supressão das condições que geram a exploração (LACERDA JR, 2015; OLIVEIRA; AMORIM, 2012), conforme abordamos no primeiro capítulo desta dissertação. Neste cenário, como uma prática profissional assalariada<sup>136</sup> desenvolvida no interior de uma política social que assume estas configurações poderia alcançar a supressão das desigualdades sociais e uma ação efetivamente transformadora? Conforme discute Yamamoto (2012), não caberia ao

---

<sup>135</sup> Lacerda Jr (2015, p.112) também argumenta nesse sentido quando afirma que “raramente se aponta o laço estreito entre políticas sociais e capitalismo”, à exceção de trabalhos como os de Yamamoto (2003, 2007), Yamamoto e Oliveira (2010, 2014) e Oliveira e Amorim (2012).

<sup>136</sup> Conforme discute Yamamoto (2012, p.12), “(...) é necessário ter em mente que a Psicologia, como qualquer outra profissão situada dentro dos marcos de uma formação social capitalista, subordina-se, em última instância, às determinações do modo de produção dominante. Em outras palavras, inscreve-se dentro da divisão social do trabalho, cumprindo o seu papel, dentro de sua especificidade, na reprodução das relações sociais capitalistas. Esse é um limite da ação profissional que necessita ser levado em consideração. A condição de trabalhador assalariado compreende parâmetros institucionais e trabalhistas que regulam as relações de trabalho (Iamamoto,1998), além de um conjunto de prescrições que são próprias de sua inserção profissional”.

psicólogo ou a qualquer outra categoria profissional um papel decisivo de transformação estrutural da sociedade. Por isso, Lacerda Jr (2015, p.124/125) aponta que

A relação da Psicologia brasileira com as políticas sociais abriu espaço para que um maior número de profissionais olhasse para uma parcela da população que historicamente foi negligenciada, quando não foi patologizada, por nossa profissão. Tal relação também revelou o quanto é limitada a formação em Psicologia no Brasil e incentivou reflexões de psicólogos e psicólogas sobre algumas das mais graves fraturas sociais da sociedade brasileira. Porém, a oferta de precarizados serviços para vidas precarizadas não é um processo de ruptura com a lógica do capital (Yamamoto, 2007). Em outras palavras, a atuação com as políticas sociais não pode resultar e não resultará em emancipação humana.

Assim, diante destes limites, poderíamos nos perguntar o que caberia, então, ao profissional que atua no campo das políticas públicas no sentido da ampliação de seu grau de autonomia em direção à construção de uma ação profissional crítica e progressista ou, em outras palavras, poderíamos nos perguntar como a literatura específica da Psicologia tem situado a discussão da *relativa autonomia* da profissão, nos dizeres de Yamamoto (2010) e a possibilidade de construção de horizontes ampliados de autonomia profissional diante dos limites abordados.

Yamamoto (2003) oferece pistas nesse sentido quando aponta para a possibilidade ampliação da dimensão política da ação profissional, tanto pelo desenvolvimento de outras possibilidades teórico-técnicas baseadas em referenciais teórico-metodológicos diferentes dos hegemônicos quanto pelo alinhamento com setores progressistas da sociedade civil, o que se assemelha à saída apresentada por Lacerda Jr (2015) acerca da superação do trabalho com as políticas sociais a partir da articulação com movimentos sociais insurgentes e anticapitalistas. Além disso, Yamamoto (2012) discute também sobre a possibilidade de construção de um determinado projeto ético-político para a profissão que, crítico e progressista, possa articular com projetos societários mais amplos. Oliveira e Costa (2018) também propõem que estes projetos societários sirvam de base para uma atuação psicológica que assuma um projeto societário de classe, vinculado à classe trabalhadora, expresso em trabalhos vinculados a processos de organização comunitária, formação política, instâncias de controle social, militância e radicalização da política pública.

Por fim, é importante destacar que estas possibilidades de atuação diante dos limites estruturais colocados pela política, bem como as respectivas necessidades de construção e utilização de novas ferramentas teórico-metodológicas pelos profissionais, vão variar de acordo com as particularidades de cada política pública, uma vez que elas diferem entre si no que se refere à trajetória, objetivos, organização e mobilização interna de seus trabalhadores, o que coloca especificidades para a inserção do profissional de Psicologia. Nery (2018) chama atenção para esta observação quando discute acerca da necessidade de construir uma

diferenciação entre as práticas da Psicologia nas diversas políticas públicas, considerando a crescente institucionalização da profissão no âmbito do setor público. Nesse sentido, considerando as especificidades de cada política, é importante atentar para o cuidado em não tratá-las como um bloco homogêneo, bem como suas respectivas inserções profissionais. Para os objetivos e recorte temático desta pesquisa, interessou-nos pensar a articulação da Psicologia com a política pública de assistência social, a partir de sua inserção enquanto categoria profissional no SUAS, discussão que segue apresentada na próxima sessão.

### 3.3 A inserção do psicólogo no SUAS

Como vimos, no contexto da década de 1980, em que se desdobram uma série de alterações para a Psicologia no Brasil, a saúde pública desponta inicialmente como um espaço de abertura de postos de trabalho para o psicólogo menos em função de um movimento de conscientização da profissão - sem desconsiderar as iniciativas do Sistema Conselhos e dos espaços acadêmicos quanto ao compromisso social da profissão com as demandas da população e a realidade brasileira - e mais em virtude da conjuntura histórica e política do país à época, caracterizada pela crise do capital (a qual empurra a profissão para novos espaços de absorção de sua força de trabalho, dada a queda nos níveis de consumo da classe média, principal compradora dos serviços psicológicos) e pelo período de redemocratização política, em que se fortalecem os movimentos sociais e uma série de direitos sociais são garantidos à população com a promulgação da Constituição de 1988 e das legislações sociais a elas posteriores, que inauguram sistemas como o SUS.

No que se refere ao âmbito específico da assistência social, também é importante considerar as determinações históricas e políticas relativas a este campo que possibilitam a inserção do psicólogo neste contexto de atuação. Nesse sentido, esta seção se inicia a partir das seguintes questões: desde quando os psicólogos atuam no campo da assistência social e de que forma atuavam? Como está configurada sua inserção hoje? Em seguida, foi organizada a partir de um segundo eixo de apresentação que diz respeito ao panorama e caracterização da literatura específica da área da Psicologia em relação à temática da inserção e atuação profissional no âmbito do SUAS. A partir do conteúdo e informações apresentadas neste panorama, os outros eixos subsequentes – relativos aos principais aspectos presentes nestas publicações e à sua relação com o referencial teórico que norteia esta pesquisa – foram apresentados e analisados, a partir de questões como: de que forma se caracteriza o trabalho e papel do psicólogo enquanto integrante de um processo de trabalho coletivo, de acordo com o que apresenta a literatura da

área? Quais são as especificidades da Psicologia na política de assistência social a partir das quais poderíamos encontrar o caráter concreto de seu trabalho? E quais seriam as especificidades da política de assistência social para a inserção da Psicologia?

### 3.3.1 Histórico da inserção do psicólogo no campo socioassistencial e no SUAS

Historicamente, a presença de psicólogos em instituições assistenciais não é algo novo, sendo possível identificar a existência de profissionais desenvolvendo trabalhos em políticas focais (para crianças e adolescentes, mulheres, idosos...), contemplando contextos de atuação como as comunidades, instituições de acolhimento, Fundação para o Bem Estar do Menor (FEBEMs) e outros programas e projetos voltados para públicos específicos, como crianças e adolescentes (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010; CORDEIRO, SVARTMAN, SOUZA, 2018). Oliveira e Oliveira (2016), discutindo sobre a presença do psicólogo em instituições assistenciais pré-SUAS (no período entre 1972-2003), destacam a inserção desse profissional em três áreas principais: o trabalho com pessoas portadoras de deficiência e a questão do “menor” (conforme termo utilizado à época<sup>137</sup>), além do atendimento a crianças e adolescentes em vulnerabilidade social, nas quais imperavam modelos de atuação voltados para o psicodiagnóstico, tratamento e reabilitação, ajustamento e adaptação social, o que não apenas reflete a cultura profissional vigente, mas também se relaciona com significado social da profissão na sociedade naquela época, conforme abordado nas seções anteriores<sup>138</sup>.

Em ambas as linhas [trabalho com crianças com deficiência e com “menores”], o lugar do psicólogo era reafirmado por meio da regulação da vida social, agindo como instrumento de psicologização dos problemas sociais, principalmente no que se refere ao tratamento do “menor” com desvios de conduta, como também pelo tratamento da loucura e da anormalidade entendida como excepcionalidade infantil (Carvalho, 2010). (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2016, p.395)

<sup>137</sup> Segundo as autoras, o termo “menor” era comumente utilizado à época e se referia a um determinado entendimento das crianças e adolescentes de acordo com a doutrina da situação irregular expressa pelos Códigos de Menores de 1927 e 1979 (apenas determinadas crianças - aquelas consideradas potencialmente “nocivas” à sociedade eram consideradas “menores”. O termo só caiu em desuso após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que veio a substituir a referida doutrina presente nos Códigos de Menores anteriores pela Doutrina da Proteção Integral.

<sup>138</sup> É importante, porém, destacar que nem todos os modelos de atuação à época se caracterizavam por estas práticas, sobretudo considerando que durante as décadas de 1980 e 1990 alguns serviços assistenciais - destacando os que se constituíram na esteira do ECA -, nos quais os psicólogos estavam inseridos, revelavam preocupações com a garantia de direitos e atendimento a seus diversos tipos de violação (atendimento a crianças em vulnerabilidade social, trabalho infantil, abuso e exploração sexual...). Estes serviços podem ser considerados embriões do que mais tarde viria a se constituir como o SUAS. É neste sentido que Oliveira e Costa (2018) afirmam que, se até os anos 1980 a atuação da Psicologia nas políticas de Estado voltava-se quase que exclusivamente para a adaptação dos “desviantes” e dos “pobres”, o período de redemocratização brasileira na década de 1980 sinaliza o início, ainda que tímido, da construção de um outro papel para a Psicologia no trato com a “questão social”.

No entanto, embora seja possível obter informações esparsas deste tipo de trabalho na literatura psicológica, a falta de registros lineares e sistematizados dificulta o estabelecimento de contornos mais precisos sobre a entrada do profissional da Psicologia no campo da assistência social (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010; OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2016). O que é possível constatar de forma mais contundente é que o fato de, por não haver uma política pública concretamente constituída para a assistência social antes dos anos 2000, os diversos serviços, ações e programas assistenciais se encontravam diluídos entre diferentes setores de ação governamental, o que acarretava também a diluição da atuação dos profissionais no campo (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2016).

Dessa forma, notamos que o trabalho dos psicólogos no campo socioassistencial, embora não tão recente, era desenvolvido de forma não concentrada e não sistematizada, por meio de uma inserção que não era regulada ou regulamentada, mesmo após a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993. Este cenário apresenta uma mudança substancial apenas a partir da instauração da PNAS e sua consequente operacionalização através do SUAS em 2004/2005, os quais oficializam a inserção do psicólogo na política de assistência social (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2016) através de marcos regulatórios como a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS), entre outras, que apontam a obrigatoriedade da presença do profissional de Psicologia como integrante das equipes técnicas de referência dos serviços e equipamentos públicos socioassistenciais<sup>139</sup>.

Por isso, podemos afirmar que, para materializar a garantia constitucional de proteção social, a implantação do SUAS, em 2005, induziu a profissionalização da política de assistência social em todo o país, integrando o psicólogo como parte de seus quadros profissionais. Nery (2018), inclusive, ressalta a dimensão da ação profissionalizada como um dos aspectos que conferem status de política pública à assistência social. "Trata-se do fato de ser operada por profissionais com conhecimento técnico, operativo e direção ética, diferenciando-se do senso comum inspirador da boa vontade e benemerência" (NERY, 2018, p.97).

Desde então, o SUAS passou a ser a grande porta de entrada dos psicólogos na área, cujo número tem aumentado de tal forma<sup>140</sup>, tanto em equipamentos públicos quanto em ONGS que compõem a rede de serviços socioassistenciais (SENRA; GUZZO, 2012), que atualmente podemos dizer que a política de assistência social representa um importante campo de

---

<sup>139</sup> Estes e outros marcos normativos são devidamente apresentados e analisados no próximo capítulo desta dissertação.

<sup>140</sup> Oliveira et al (2014) sinalizam que a quantidade de postos de trabalho na Assistência Social cresceu proporcionalmente, considerando seu intervalo de tempo, muito mais do que na Saúde.

empregabilidade da profissão (CORDEIRO, 2018), além de um dos principais dispositivos (em conjunto com o SUS) de institucionalização da profissão nos aparelhos de Estado (MACEDO et al, 2011). Atualmente, há cerca de 23 mil profissionais de Psicologia atuam no SUAS, o que corresponde a aproximadamente 10% da categoria em atividade (CORDEIRO; CURADO, 2017).

De acordo com os dados do Censo SUAS 2018 (BRASIL, 2020), hoje o SUAS é composto por 116193 profissionais de nível superior, dos quais 22693 psicólogos, atuando tanto nos equipamentos da “ponta”, responsáveis pela oferta e execução direta dos serviços, programas e projetos socioassistenciais, quanto no nível de gestão. Especificamente, são 10529 psicólogos atuando em CRAS, 4710 em CREAS, 1956 em Centros dia, 318 em Centros POP, 2898 em Centros de Convivência, 315 em Família Acolhedora, 1736 na gestão municipal e 231 na gestão estadual.

Além disso, em levantamento realizado por Macedo et al (2011), é possível destacar a maioria feminina (89,6% à época) que compõe os quadros profissionais, além do fato de haver também parte dos profissionais atuando como coordenadores de serviços, o que aponta para a importância de considerarmos novos contextos de atuação para o psicólogo, no nível da gestão. Gomes e Dos Santos (2017) complementam esta observação quando apresentam que, segundo o Censo SUAS de 2013, havia 591 psicólogos atuando na gestão estadual do SUAS<sup>141</sup>. Também é relevante apontar que, no bojo dos trabalhadores do SUAS, especificamente no âmbito dos técnicos de nível superior, os psicólogos são o segundo maior segmento profissional que compõe a política, atrás apenas da categoria dos assistentes sociais (COSTA; CARDOSO, 2010; SENRA; GUZZO, 2012; RIBEIRO; GUZZO, 2014; MOTA; CASTRO; PIZZINATO, 2015).

### 3.3.2 Panorama e caracterização das publicações referentes ao tema

Diante do progressivo aumento do número de psicólogos atuando na política de assistência social, tem-se registrado também, ainda que de forma não proporcional ao quantitativo desta inserção, um incremento no número de publicações na literatura em

---

<sup>141</sup> É importante destacar que a versão impressa da publicação mais recente do Censo SUAS, referente ao ano de 2017, embora apresente dados relativos à caracterização dos trabalhadores nas Secretarias Municipais e Estaduais de Assistência Social, não detalha o quantitativo de psicólogos atuando nestes níveis de gestão. Porém, em consulta às tabelas quantitativas, foi possível registrar, no ano de 2017, 16872 psicólogos atuando nas secretarias municipais e 447, na esfera estadual (BRASIL, 2018). Já em consulta aos resultados ainda não sistematizados em publicação específica relativa ao Censo SUAS 2018, foi possível constatar a presença de 1736 psicólogos no nível de gestão municipal e 231 psicólogos na estadual.



Psicologia que buscam refletir sobre a inserção e atuação do psicólogo neste contexto (CORDEIRO, 2018). Cordeiro (2018), a partir da revisão e sistematização do debate acadêmico acerca do tema<sup>142</sup>, concluiu que o aumento no número de publicações acompanhou a entrada dos profissionais no campo, nos últimos dez anos, e que os estudos - embora não homogêneos entre si e/ou consensuais - já não são mais tão incipientes, tendo superado uma primeira fase mais descritiva e apresentando diálogos e contraposições com o acúmulo bibliográfico já construído.

A título de exemplificação, a autora apresenta, a partir da busca com os descritores “psicologia” e “assistência social” na Scientific Electronic Library Online – SciELO, que só havia três artigos publicados no período “pré-SUAS” que abordassem a temática, enquanto no período pós-SUAS (entre 2005 e 2017) foram encontrados 60 artigos com os mesmos descritores de busca. Além disso, aponta que, em relação ao período de análise elencado para seu levantamento (2005-2015), foram elencados 38 artigos, sendo 7 publicados entre os anos 2005-2010 e 31 entre 2010-2015. Motta, Castro e Pizzinato (2015), autores que também realizaram uma sistematização da produção científica da área entre 2004 e 2014, também salientam o investimento que tem sido realizado em relação ao tema nos últimos anos, apresentando o panorama de que, entre os anos de 2004 e 2014, foram encontrados 314 artigos (sendo 19 duplicados) que abordavam a relação entre a Psicologia e a política de assistência social, especificamente os CRAS.

Estes dados demonstram um incremento no número de publicações, sobretudo a partir da década de 2010, possivelmente relacionado ao fato de já terem transcorridos alguns anos desde a entrada maciça dos psicólogos nos espaços de atuação. De acordo com Motta, Castro e Pizzinato (2015), o período com maior quantidade de artigos publicados foram os anos de 2009, 2011 e 2013.

No entanto, ainda é bastante comum encontrarmos na literatura - especialmente em publicações mais antigas - menções à carência de estudos e investigações quanto à atuação e formação profissional da Psicologia na política de assistência social, dado o caráter ainda recente de sua inserção (MACEDO et al, 2011; JANIAKE, 2012). Chimainski et al (2016) pontuam que, apesar de o número de publicações nos últimos anos ter se mantido proporcional, expressando que existem preocupações de pesquisa sobre o campo, estas ainda podem ser consideradas poucas se levarmos em consideração o ano de implantação do SUAS.

---

<sup>142</sup> A autora elencou como critério a análise de artigos científicos, no período entre 2005 e 2015, não englobando, portanto, as publicações de livros e capítulos.

Além disso, Motta, Castro e Pizzinato (2015) discutem que, embora seja possível registrar um aumento de investimento no âmbito da produção científica, o tema ainda é relativamente novo enquanto área de pesquisa e atuação, além de haver uma centralização geográfica (nas regiões Nordeste e Sudeste) e institucional das publicações. Esta concentração parece estar relacionada ao que apontam Macedo et al (2011) quando abordam que as pesquisas referentes à presença de psicólogos no SUAS focam contextos mais localizados em determinados níveis de proteção e regionalizados em estados/municípios específicos. Ainda sobre o universo bibliográfico, Motta, Castro e Pizzinato (2015) também destacam a vinculação entre a produção de conhecimento e o âmbito acadêmico, apontando uma fragilidade no número de publicações desenvolvidas em conjunto com os profissionais, gestores e usuárias da política pública.

Em termos mais gerais, o panorama das revisões bibliográficas realizadas acerca da inserção do psicólogo na política de assistência social/SUAS aborda os desafios, conflitos e contradições que a entrada neste novo campo de atuação coloca para os profissionais, dentre os quais a falta de clareza acerca do papel da Psicologia, as fragilidades da formação acadêmica, os limites para a atuação e a experiência/afetos dos profissionais diante destes limites, além das dificuldades oriundas da precariedade das condições de trabalho, vínculos empregatícios e da permanência de práticas assistencialistas (CORDEIRO; SVARTMAN; SOUZA, 2018).

No entanto, mesmo com o reconhecimento de limites e desafios/dificuldades colocadas para o trabalho pelos aspectos estruturais da política de assistência social, englobando frequentes menções às condições e relações de trabalho, grande parte desta produção teórica acerca da atuação do psicólogo no SUAS aborda a atividade profissional a partir das características particulares da própria Psicologia, tomando sua prática enquanto uma atividade concreta que a distingue (ou não, como abordado nas próximas subseções) de outros trabalhos pelo seu valor de uso/especificidade.

Nesse sentido, é importante ressaltar – conforme abordado anteriormente neste capítulo - que não é comum, no âmbito da literatura psicológica a respeito da inserção e atuação no SUAS, a eleição da mediação do assalariamento e da categoria *trabalho* (compreendendo sua dupla dimensão concreta e abstrata) como centrais para o entendimento e análise da atuação (YAMAMOTO, 2007), o que não quer dizer que não exista, no âmbito teórico-bibliográfico da Psicologia, produções que dialoguem com esta perspectiva de análise. Oliveira et al (2014), por exemplo, ultrapassam a visão endógena da análise da ação profissional, (apontando a importância da consideração de seus determinantes externos) quando discutem que são determinantes da prática do psicólogo na PSB do SUAS não apenas as características próprias

à Psicologia (em termos de formação, motivação para atuação neste campo e direção política/finalidade da ação profissional), mas também as particularidades de cada realidade municipal em que as ações profissionais se inserem e os traços comuns à própria política social no país.

Assim, embora a literatura acerca da atuação do psicólogo no SUAS, de forma geral, aborde os desafios e tensões relacionados à própria Psicologia (destacando-se discussões no tocante à formação acadêmica, referenciais teórico-metodológicos e busca de especificidades para o trabalho), havendo uma gama de publicações que fazem menção às condições de trabalho da política pública, são poucas as que retratam tais condições não como mero pano de fundo ao exercício profissional, mas como determinantes deste, conforme perspectiva adotada por Iamamoto (2010) quando afirma que, para além da consideração dos acordos previstos nos contratos de trabalho e na bagagem acadêmico-profissional das categorias, “o que determina o cotidiano das ações profissionais são as condições e relações sociais que circunscrevem esse trabalho” (IAMAMOTO, 2010, p.424).

A partir desta perspectiva, tanto os aspectos destacados por Cordeiro, Svartman e Souza (2018) em relação à literatura quanto outros aspectos observados em meu próprio levantamento e pesquisa bibliográficos - tais como as principais atividades realizadas pelos psicólogos e a necessidade do desenvolvimento de práticas diferentes das tradicionais, a questão da formação acadêmica e o imperativo da construção de novos referenciais teórico-metodológicos, a busca por elucidar as contribuições e especificidades do trabalho na Psicologia em um processo de trabalho que tende a ser indiferenciado e as questões colocadas pelas condições de trabalho e pelas próprias particularidades da política de assistência social - são sistematizados e melhor descritos e explicados nas subseções a seguir, estando relacionados com as categorias teóricas que nortearam a análise realizada.

### 3.3.3 Sobre as respostas profissionais e a demanda de superação das práticas tradicionais

Esta seção explora algumas perguntas e questionamentos colocados ao final do capítulo anterior, tais como: no que diz respeito ao acúmulo teórico-metodológico próprio, quais são as diferentes respostas forjadas pelo coletivo profissional frente às demandas colocadas para o trabalho no SUAS? Como estas demandas têm aparecido na construção destas respostas e na forma de a profissão olhar para as próprias práticas? Nesse sentido, a análise dos caminhos pelos quais a literatura aborda a inserção e atuação do psicólogo no SUAS refletem a forma como explorei, nesta pesquisa, estes questionamentos. A identificação das respostas

profissionais forjadas pela Psicologia no cotidiano de sua atuação no SUAS, de acordo com o conteúdo apresentado pela literatura, foi sistematizada a partir da perspectiva de que sua análise contribui para a identificação do valor de uso das práticas psicológicas, considerando que o reconhecimento das respostas profissionais emitidas pela própria profissão é necessário para tensionar as margens de sua *relativa autonomia* (IAMAMOTO, 2010), o que sublinha a importância do conhecimento da própria produção teórico-científica da Psicologia e das principais discussões nela abordadas.

Um primeiro aspecto a ser destacado acerca do que menciona a literatura em relação à inserção e atuação do psicólogo na política de assistência social diz respeito à descrição das atividades realizadas no cotidiano de prática profissional, sendo importante demarcar novamente o fato de que a literatura em Psicologia privilegia a discussão acerca da atuação profissional enquanto um trabalho concreto, possuidor de um valor de uso<sup>143</sup> ou, em outras palavras, de uma utilidade social particular enquanto parte do trabalho social coletivo preconizado pela política de assistência social. A abordagem da atuação a partir da definição da concretude particular de suas práticas (ou de seu valor de uso) é explícita na literatura tanto em relação à caracterização das principais atividades desenvolvidas no cotidiano de trabalho quanto na tentativa de definição do que seria específico deste trabalho na articulação com outras categorias profissionais que compõem o processo de trabalho coletivo<sup>144</sup>.

Em relação ao cotidiano de trabalho, em primeiro lugar é importante destacar que a caracterização das principais atividades desenvolvidas pelos profissionais varia conforme o nível de proteção social do SUAS e, na presente pesquisa, me refiro à inserção do psicólogo na política de assistência social de forma geral. No entanto, a análise da atuação profissional do psicólogo na política de assistência social tem sido mais comumente realizada, no âmbito da literatura em Psicologia, no que se refere aos contextos de trabalho da PSB. Conforme apresentado no texto introdutório desta dissertação, foi possível observar a partir do levantamento bibliográfico realizado nesta pesquisa um volume maior de produções acadêmicas acerca da atuação do psicólogo nos CRAS em comparação com a quantidade de publicações sobre a inserção e atuação nos CREAS<sup>145</sup>, o que indica uma maior expressividade

---

<sup>143</sup> É importante lembrar, conforme discutido no capítulo anterior, que o trabalho do psicólogo no SUAS caracteriza-se como um trabalho que se desfruta como um serviço e que, possuindo esta particularidade, o valor de uso deste trabalho encontra-se na própria atividade profissional.

<sup>144</sup> A discussão sobre as especificidades do trabalho, devido ao lugar de destaque que ocupa na literatura, será apresentada em uma subseção à parte.

<sup>145</sup> Em pesquisa na base de dados Scielo, foram encontrados, para os descritores “Psicologia” e “CRAS”, 30 artigos, dos quais 15 abordavam mais diretamente a inserção e atuação na PSB, enquanto para os descritores “Psicologia” e “CREAS” foram relacionados apenas 8 artigos, sendo 5 voltados à reflexão direta ou indireta sobre a inserção e atuação no âmbito da PSE. Já na plataforma PePSIC, para os descritores “Psicologia”

das questões relativas ao lugar do profissional de Psicologia na inserção no trabalho coletivo no âmbito da PSB.

Tal constatação parece relacionar-se com o fato de que, conforme apontam Rodrigues e Guareschi (2018), a criação de equipamentos como o CRAS a partir da promulgação da PNAS e consolidação do SUAS desorganiza a “naturalidade” da inserção do psicólogo presente em espaços de atuação mais antigos para a profissão, como as unidades de abrigamento, nas quais a presença deste profissional aparece como mais “óbvia”, nas palavras das autoras.

Além disso, Oliveira et al (2011) acrescentam que a atuação na PSB coloca a profissão “diante de questões de ordem teórica e técnica que há muito vêm sendo discutidas na academia e nas entidades de representação profissional” (OLIVEIRA et al, 2011, p.141), tais como o trabalho direto com públicos que historicamente estiveram fora de seu escopo interventivo (OLIVEIRA et al, 2016) e o questionamento quanto à pertinência dos modelos tradicionais de atuação dadas as recomendações normativas para não realização de atendimentos na modalidade da psicoterapia (aspecto que será melhor discutido adiante nesta seção). Assim, embora a presente pesquisa não considere a distinção entre os níveis de proteção social da política de assistência social para a análise da inserção e atuação do psicólogo, nesta seção será mais frequente a menção a questões e reflexões oriundas da inserção na PSB, como reflexo do que aparece na própria literatura.

Feita esta observação, em relação às atividades realizadas no cotidiano de prática profissional, Oliveira et al (2011; 2014; 2016) apresentam que, no âmbito da PSB, podemos encontrar profissionais de Psicologia desenvolvendo práticas como: atividades socioeducativas (grupos), acompanhamentos psicossociais/sociofamiliares, registro e planejamento de atividades, atividades clínicas, acolhimentos, acompanhamentos especializados, estudos sociais, referências técnicas, estratégias de busca ativa (visitas domiciliares, mapeamento da rede), articulação da rede socioassistencial e intersetorial, vigilância social e territorialização e cursos profissionalizantes, nas quais os psicólogos se engajam em maior número (como nas quatro primeiras) ou em menor (nas três últimas).

Ribeiro e Guzzo (2014) também apresentam de forma bastante sistematizada as ações desenvolvidas pelos profissionais de Psicologia no âmbito do SUAS como um todo, identificando e detalhando sete modalidades de atuação, dentre as quais: atendimentos individuais (abarcando a psicoterapia, acolhimento, entrevistas, triagem e plantão psicológico);

---

AND “CRAS” 9 dos 24 artigos encontrados tratavam da atuação de forma mais direta, e para os descritores “Psicologia” AND “CREAS” apenas 1 dos 5 artigos se relacionava de forma mais específica à atuação nos CREAS.

intervenções grupais (atendimentos familiares, atividades socioeducativas, oficinas, palestras, cursos profissionalizantes, grupos psicoterapêuticos e grupos de convivência, entre outros); ações psicossociais (análise psicossocial, intervenção psicossocial e acompanhamento psicossocial); trabalho interdisciplinar (reuniões de equipe, discussão de caso, visitas domiciliares, atendimentos em grupos e atendimentos individuais); articulações coletivas e participação política (participação nos espaços de controle social e organização de seminários para discussão de problemáticas levantadas nos serviços); registros de informações (relatórios técnicos, registros nos prontuários, atividades burocráticas realizadas pelo profissional como preenchimento de cadastros, relatórios dos programas governamentais e demais ações burocráticas solicitadas pela gestão); e inserção na comunidade.

Ainda no que se refere ao detalhamento das ações profissionais realizadas pelos psicólogos no SUAS, Cordeiro (2018) acrescenta ainda, além das práticas supramencionadas pelos outros autores, as atividades de coordenação de serviços, de elaboração de projetos (junto às ações de planejamento), a concessão de benefícios eventuais, elaboração de genogramas familiares, mediação familiar, supervisão de estágio, acompanhamento de crianças/adolescentes a audiências/delegacias/IML e abordagem de rua.

Notamos, portanto, que no cotidiano dos serviços no SUAS, os psicólogos se engajam em um leque bastante diversificado de atividades (OLIVEIRA et al, 2011; 2014; CORDEIRO, 2018). No entanto, Oliveira et al (2011; 2014) destacam que, embora variadas, a realização destas não é acompanhada de uma sistematização, sequenciamento ou continuidade e que, embora o registro e planejamento das ações sejam realizados frequentemente nos CRAS pesquisados, estas práticas não necessariamente são realizadas para o planejamento e desenvolvimento do trabalho em si, mas podem estar relacionadas às exigências oriundas do processo de excessiva burocratização das políticas públicas (OLIVEIRA et al, 2011). Esta é uma observação importante a ser destacada no sentido de não culpabilizar os profissionais que atuam diretamente na execução dos serviços, como se as dificuldades na realização de algumas atividades preconizadas (como a territorialização, que foi observada em apenas um CRAS pesquisado) estivessem mais relacionada à fragilidades em sua atuação individual que às condições e ritmo de trabalho enquanto aspectos estruturais da política pública e dos processos de trabalho nela desenvolvidos, conforme discutido no capítulo anterior.

Ainda na caracterização das principais atividades desenvolvidas pelos psicólogos no SUAS, é importante pontuar duas tendências: o engajamento em atividades variadas, muitas delas distintas do que comumente se atribui à categoria profissional (CORDEIRO, 2018) e a realização de ações que não são previstas para os técnicos do SUAS (tais como as atividades

clínicas e, no caso dos CRAS, os acompanhamentos especializados), indicando que os psicólogos ainda mantêm como referência para o seu trabalho o atendimento individual (OLIVEIRA et al, 2011).

Em relação à primeira tendência, é frequente na literatura menções ao estranhamento da categoria profissional diante das demandas colocadas pela inserção em um novo contexto de atuação, sendo estas demandas bastante distintas das que historicamente eram endereçadas à profissão. De acordo com Ribeiro e Guzzo (2014, p. 85), “a prática do psicólogo no SUAS foge dos padrões tradicionais da psicologia desde a clientela que vai atender aos espaços que vai ocupar e as ações que serão propostas”. Neste mesmo sentido, Oliveira et al (2011) destacam que o trabalho no SUAS coloca para os psicólogos questões de difícil manejo, à medida que, ao delimitar como público a população que mais sofre com as sequelas da “questão social” (os mais pobres dentre os pobres), cujas necessidades são materiais e concretas, exige intervenções muitas vezes fora do escopo da clínica tradicional e atenção a aspectos que escapam do que se reconhece como específico deste campo. Os autores discutem também que o trabalho institucionalizado e em equipe, tal como preconizado no SUAS, contradizem as condições iniciais sobre as quais se estruturou a profissão, caracterizadas pelo modelo do profissional liberal e pela hegemonia da área clínica, conforme demonstrou Yamamoto (2003).

É válido ressaltar o fato de que, quando os autores discutem o estranhamento da categoria em relação às novas demandas colocadas para a atuação do psicólogo no SUAS - seja em relação ao público-alvo, ao objeto de intervenção voltado para as condições materiais de existência dos sujeitos ou às condições institucionais em que se insere a profissão – eles estão apontando, ainda que de forma implícita, para o argumento discutido por Yamamoto (2010) acerca da condição de assalariamento (apresentada na última seção deste capítulo) e seus efeitos no grau de autonomia dos trabalhadores: enquanto uma força de trabalho assalariada cuja potência necessita ser posta em atividade a partir do acionamento das instituições empregadoras (as quais fornecem os meios, instrumentos e condições para tal), os trabalhadores psicólogos não detêm o controle e poder de definição sobre o processo de trabalho em que se inserem, tampouco acerca dos objetos sobre os quais irão atuar e objetivos a responder.

Nesse sentido, se consideramos as principais atividades desenvolvidas pelos profissionais enquanto expressões do valor de uso de seu trabalho, conforme discutido anteriormente, e ao mesmo tempo considerando também as tendências do engajamento em atividades distintas das que comumente se atribui à categoria e a realização de ações não preconizadas para os técnicos do SUAS, poderíamos nos perguntar: enquanto força de trabalho assalariada, quem definiria então o valor de uso da atuação do psicólogo? A categoria que

realiza atividades nem sempre preconizadas pelas normativas da política (por exemplo, a realização de atividades clínicas, como veremos adiante)? Ou a perspectiva do empregador, que coloca a força de trabalho frente a demandas nem sempre comuns ao campo disciplinar do psicólogo?

Acerca destes questionamentos, ainda no que se refere às demandas apresentadas à categoria, é importante destacar que tanto as normativas do SUAS (BRASIL, 2009; BRASIL, 2012; BRASIL, 2012a) quanto as referências técnicas elaboradas pelo Sistema Conselhos/CREPOP (CFP, 2008; CFP, 2016) para o trabalho do psicólogo no âmbito da política de assistência social orientam que a perspectiva norteadora da atuação profissional não deve ser o enfoque clínico com viés psicoterapêutico, mesmo considerando as especificidades da escuta e acompanhamento individual nos atendimentos especializados da PSE, nos quais “os danos psicológicos potenciais da violação de direitos são prato cheio para essa modalidade de atendimento” (OLIVEIRA, 2014, p.45)<sup>146</sup>.

Assim, se o trabalho no SUAS restringe o uso de ferramentas tradicionais ao campo da Psicologia (como práticas clínicas e terapêuticas), à medida em que o propósito da política é afirmar um sujeito de direitos e não um “sujeito psicológico”<sup>147</sup> (RODRIGUES; GUARESCHI, 2018), apresenta-se para a profissão uma necessidade de ultrapassar os modelos tradicionais de atuação, isto é, de redefinição de seus processos de trabalho e de gestão nesse campo - exigindo flexibilidade nos modos tradicionais de atuação (MACEDO; DIMENSTEIN, 2012). Nas palavras de Oliveira et al (2011, p.141)

Na verdade, as exigências da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (MDS, 2004) para a prática profissional, o público-alvo e as demandas de trabalho são de tal forma estranhas à Psicologia que a necessidade de construção de novos referenciais de atuação é consensual.

No entanto, alguns aspectos concorrem para a colocação de dilemas e desafios em relação à possibilidade de (re)definição de novos parâmetros de atuação para a Psicologia no SUAS, dentre os quais: (a) as características da formação graduada, (b) as especificidades do acúmulo teórico-metodológico deste campo e (c) a falta de clareza acerca de qual seria o papel deste profissional na assistência social, tanto em relação à ausência de prescrições diretivas para

---

<sup>146</sup> Uma análise mais aprofundada a respeito das recomendações institucionais e normativas para a inserção e atuação do psicólogo encontra-se no próximo capítulo desta dissertação.

<sup>147</sup> De acordo com Dimenstein (2000) a noção de “sujeito psicológico”, desenvolvida a partir do ideário individualista característico das sociedades modernas ocidentais e relacionada ao amplo processo de difusão da psicanálise nas classes médias brasileiras nas décadas de 1960/70, constitui um modelo hegemônico de subjetividade que permeia os saberes e práticas psi (psicológicas, psiquiátricas e psicanalíticas), sendo um dos elementos definidores de sua identidade e cultura profissionais.



a atuação quanto no que se refere à tendência à indiferenciação de suas atividades – os quais encontram-se discutidos de forma mais aprofundada nas próximas subseções deste capítulo.

### 3.3.4 Sobre as características da formação graduada e as particularidades do campo teórico-metodológico da Psicologia

De acordo com Oliveira e Costa (2018), os estudos sobre a atuação do psicólogo nas políticas sociais, em geral, destacam, sobretudo, as deficiências na formação graduada e as limitações nos referenciais teóricos que subsidiam a prática nas políticas sociais como dois desafios intrínsecos à área. Em relação especificamente ao âmbito do SUAS, a questão da formação é mencionada em praticamente todos os artigos que discutem a atuação do psicólogo neste contexto, apontando a distância existente entre os conhecimentos adquiridos durante a graduação (eminentemente clínica e voltada para o atendimento individual nos settings convencionais) e as demandas que a realidade cotidiana exige (RIBEIRO; GUZZO, 2014; ROMAGNOLI, 2012; CORDEIRO; CURADO, 2017). Por isso, Cordeiro (2018, p.179) aponta que, dentro da literatura em Psicologia, “um dos argumentos que mais se aproximam de um consenso é a necessidade de pensarmos modelos de formação que atendam às reais necessidades das(os) profissionais que atuam na política de Assistência Social”, porém discute que, embora consensual, são ainda poucos os trabalhos que tomam o tema da formação como foco.

Uma exceção para esta afirmação pode ser encontrada em artigos como os de Romagnoli (2012) e Cordeiro e Curado (2017), que se destinam a pensar especificamente a problemática da formação. Segundo Cordeiro e Curado (2017), embora a Associação Brasileira de Ensino de Psicologia (ABEP) recomende a inserção da disciplina “políticas públicas” nos projetos pedagógicos dos cursos, as graduações “seguem dando muito pouca importância à formação de profissionais para atuar no campo das políticas públicas e, mais especificamente, na Assistência Social” (CORDEIRO; CURADO, 2017, p.9). Além da crítica à falta de subsídios para atuação nas políticas sociais, relacionada à ênfase nos referenciais hegemônicos clínicos, Romagnoli (2012) também enfatiza que a setorização da Psicologia em campos de atuação distintos, com metodologias próprias (e pouca ênfase no social) fragiliza a construção de uma formação que capacite os psicólogos a atuar no SUAS.

A partir destas críticas, tanto Cordeiro e Curado (2017) quanto Romagnoli (2012) pontuam a importância de uma formação que contemple as perspectivas inter e transdisciplinar (respectivamente) e do desenvolvimento de novas metodologias e estratégias formativas, como

disciplinas teóricas, estágios supervisionados e projetos de extensão. Cordeiro e Curado (2017) ressaltam que, sem a pretensão de serem “receitas de bolo”, estas novas metodologias formativas podem ensinar a possibilidade de reflexão e análises críticas sobre os efeitos das práticas psicológicas e do contexto em que se inserem, além do desenvolvimento de conhecimentos e estratégias de intervenção adequados às especificidades de cada serviço, equipamento e território.

Consideramos, portanto, que uma boa formação em Psicologia não deve ser prescritiva. Usando uma metáfora gastronômica, ela não deve dar a “receita do bolo”, mas apresentar ingredientes, técnicas de cocção, sabores, odores, paladares, hábitos e culturas culinárias. Uma boa formação em Psicologia deve, portanto, dar condições para que psicólogas(os) possam, de maneira criativa e inventiva, produzir saberes e práticas situados (CORDEIRO; CURADO, 2017, p.5)

As autoras também destacam a importância da oferta de uma formação contextualizada não apenas em termos teóricos e técnicos, mas também políticos. Para isso, ressaltam que algumas abordagens teóricas já existentes no campo da Psicologia podem contribuir para a contextualização teórico-técnica e política das intervenções no SUAS, como a teoria crítica e a Psicologia Social Comunitária, sendo esta última frequentemente mencionada e/ou utilizada na literatura como referência para a reflexão sobre a atuação no âmbito da política de assistência social (MOTTA; CASTRO; PIZZINATO, 2015; OLIVEIRA et al, 2016; COSTA; CARDOSO, 2010; RIBEIRO; GUZZO, 2014; XIMENES; PAULA; BARROS, 2009; SILVA; CORGOZINHO, 2011). Além desta, também são mencionadas outras abordagens do campo da psicologia social crítica, como a Psicologia Sócio-Histórica (GOMES; DOS SANTOS, 2017) e a Psicologia Social da Libertação (RIBEIRO; GUZZO, 2014).

Contudo, apesar das menções às abordagens supracitadas por determinada parte da literatura psicológica, é comum encontrar nas publicações da área a alusão à fragilidade do debate teórico-metodológico acerca da inserção do psicólogo no SUAS. Ribeiro e Guzzo (2014) apontam que a entrada deste profissional nas políticas públicas ainda carece de reflexões políticas, teóricas e metodológicas. Além disso, mesmo com o incremento no número de publicações acadêmico-científicas sobre a temática da inserção da Psicologia na política de assistência social, Gomes e Dos Santos (2017) discutem que a maioria dos artigos aborda questões pertinentes ao tema, porém sem o enquadre específico acerca do uso de determinada abordagem epistemológica para atuação no SUAS.

Considerando estas particularidades do campo da Psicologia, tanto no que se refere às questões de ordem teórico-metodológicas quanto nos aspectos relativos à formação graduada, podemos indagar de que forma elas se conectam com a possibilidade de ampliação das margens

de autonomia do trabalho profissional, no sentido discutido por Yamamoto (2010). Segundo a autora,

[...] é fundamental o respaldo coletivo da categoria para a definição de um perfil da profissão: valores que a orientam, competências teórico-metodológicas e operativas e prerrogativas legais necessárias a sua implementação, entre outras dimensões, que materializam um projeto profissional associado às forças sociais comprometidas com a democratização da vida em sociedade (IAMAMOTO, 2010, p.422)

Todavia, considerando as particularidades da Psicologia em termos da pluralidade de seus referenciais teórico-metodológicos, insuficiências na formação graduada e no âmbito da produção de conhecimento para o SUAS, além da ausência de definição e materialização explícitas de (um) projeto(s) profissional(is) (YAMAMOTO, 2012), como encontrar no bojo da categoria este respaldo, de que fala Yamamoto (2010), para o alargamento das margens de sua autonomia contra a alienação oriunda da condição de assalariamento? Diante destes questionamentos, alguns autores apresentam argumentos, no que se refere ao debate teórico-metodológico (ainda que não vinculados a esta discussão e perspectiva teórica), que podem oferecer pistas para refletirmos sobre a possibilidade de tensionamento da questão da relativa autonomia do profissional, tais como o imperativo de construção de novas ferramentas teórico-metodológicas, de sintonia com os princípios preconizados pelas políticas, de ampliação da capacidade de análise e leitura da categoria sobre os determinantes que incidem sobre o trabalho, bem como de proposição de um posicionamento político da categoria.

Desta forma, alguns autores acrescentam que, mais do que a problematização acerca do uso e/ou adequação de determinada abordagem, o encontro com um novo campo e novas demandas para a profissão requer a invenção de conhecimentos outros, para além daqueles que reconhecidamente já compõem o escopo teórico-metodológico próprio à Psicologia (OLIVEIRA; AMORIM, 2012).

De fato, o trabalho na proteção social básica exige dos psicólogos não apenas uma adequação do trabalho; exige um conhecimento de aspectos que estão fora do escopo do que a Psicologia delimitou em seus campos de saber. A atuação com pessoas em situação de pobreza exige não a adequação de um conhecimento teórico-técnico, mas, sim, a criação de novos conhecimentos e uma mudança na postura que marca historicamente a atuação dos psicólogos. A noção de “sujeito psicológico” não cabe nos desafios do CRAS, nem tampouco a crença de que a Psicologia só intervém no sofrimento psíquico ou no ajustamento. Pensar numa atuação que conjugue um posicionamento político mais crítico por parte dos psicólogos, com novos referenciais teóricos e técnicos que podem ou não partir dos já consolidados, mas que necessariamente, precisariam ultrapassá-los, é o grande desafio para a profissão no campo das políticas sociais em geral (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010, p.21)

Em consonância a estas problematizações, outros autores acrescentam que, dada a pluralidade do campo de conhecimento da Psicologia, mais importante do que a mera escolha e/ou defesa de determinada abordagem (já existente ou que venha a ser construída) seria a

sintonia que ela pode estabelecer com os princípios preconizados pela política de assistência social. De acordo com Nery (2018, p.107),

É fundamental sinalizar que os projetos profissionais da Psicologia presentes hoje no SUAS não representam uma unidade, ao contrário, são a ressonância de vários saberes e escolhas teóricas, desdobradas em práticas distintas. Entretanto, relevante chamar atenção para a necessidade de superação de abordagens metodológicas que distam dos objetivos, intencionalidade e requisições do SUAS na prestação de serviços socioassistenciais. Nesse sentido, deve ser fio condutor das escolhas teórico-metodológica das (os) psicólogas (os) no SUAS vincular o trabalho aos resultados a serem assegurados a população na garantia dos direitos socioassistenciais.

Nesta mesma direção, Oliveira e Costa (2018) defendem que a utilização/construção de um aporte teórico-metodológico que subsidie um trabalho efetivo nas políticas sociais implica na avaliação/proposição não apenas de instrumentos, teorias e técnicas de intervenção, mas, sobretudo, na possibilidade de compreensão das mediações que configuram os contextos de atuação, bem como das determinações que condicionam limites e possibilidades para a atuação. Dentro desta perspectiva, Silva (2003) argumenta que a escolha das ferramentas se dá de forma subsequente e contextualizada à análise crítica das realidades concretas de intervenção profissional. Radicalizando este debate, ele afirma:

Costumo dizer para os meus alunos, na Faculdade de Psicologia da UFBA, em Salvador, que quem precisa de corrente é cachorro e quem precisa de linha é trem. Psicólogo precisa de informação e de capacidade técnica e analítica dos contextos concretos nos quais vai intervir. Ele precisa saber analisar os espaços de intervenção nos quais vai atuar e daí sacar as ferramentas (SILVA, 2003, p.13)

Notamos, assim, que a inserção da Psicologia no SUAS coloca para a profissão o imperativo de operar mudanças não apenas em suas bases conceituais e técnicas por meio da construção de novas metodologias, mas também na proposição de um posicionamento político que envolva uma análise mais qualificada das determinações macroestruturais que condicionam o campo de atuação (YAMAMOTO, 2012) e uma reflexão crítica “acerca da própria atuação profissional num cenário de profundas desigualdades sociais, acerca da constituição da sociedade no sistema capitalista, das políticas que prometem mudanças impossíveis de acontecerem” (SENRA; GUZZO, 2012, p.298).

Importante destacar a este respeito que este debate tem sido realizado não só pelo campo acadêmico (ainda que de forma periférica), mas também tem constituído um esforço importante por parte das entidades de representação da profissão. No bojo destes empreendimentos, destacam-se as iniciativas do Sistema Conselhos por meio de notas técnicas (CFP, 2016) e das publicações do CREPOP na elaboração de parâmetros de atuação para os psicólogos no SUAS, englobando um total de oito publicações, as quais abarcam os variados níveis de proteção social

(incluindo recomendações aos gestores) da política de assistência social (CPF; CFESS, 2007; CFP, 2008; 2009; 2010; 2011a; 2012; 2013; 2013a)<sup>148</sup>. Nesse sentido, estas publicações constituem-se também como importantes movimentos da profissão no sentido do fortalecimento de sua capacidade de tensionar o alargamento das margens de sua autonomia, sobretudo considerando a pluralidade que caracteriza o campo de conhecimento em Psicologia e fragilidades no que se refere ao debate teórico-metodológico e da formação profissional para o SUAS.

### 3.3.5 Sobre a falta de clareza acerca do papel da Psicologia no SUAS: ausência de prescrições para o trabalho e tendência à indiferenciação das ações profissionais

A necessidade de construção destas diretrizes gerais de auxílio à atuação no âmbito do SUAS diz respeito, em grande parte, à falta de clareza a respeito de qual seria o papel do psicólogo nesta política pública, marcada por práticas não-específicas e, muitas vezes, indiferenciadas de intervenção, sobretudo no âmbito da PSB.

Conforme aponta Cordeiro (2018), é recorrente na literatura a referência à falta de clareza sobre o papel ou especificidade do trabalho do psicólogo no SUAS, isto é, sobre a definição das demandas que seriam atendidas pela Psicologia ou, ainda, sobre “qual a real necessidade desse profissional” (COSTA; CARDOSO, 2010, p.227). De acordo com Costa e Cardoso (2010), o Conselho Regional de Psicologia de Minas Gerais (CRP/MG), em enquête realizada no ano de 2009, constatou que 65% dos participantes não conheciam quais eram as atribuições do psicólogo na política de assistência social, o que se reflete em dificuldades na delimitação do campo de trabalho do psicólogo e nas ferramentas utilizadas para a atuação (OLIVEIRA et al, 2011).

Cordeiro (2018) apresenta que alguns artigos sobre a temática atribuem esta imprecisão de clareza à falta de informação, tanto por parte dos psicólogos quanto das demais categorias profissionais e usuários. Costa e Cardoso (2010) também abordam esta questão quando discutem que há certa incompreensão por parte de outras categorias profissionais acerca das possibilidades de atuação da Psicologia para além da prática liberal e privada, responsável pelo diagnóstico e acompanhamento psicoterápico dos usuários.

Além disso, é frequente encontrar na literatura alusões à insuficiência, imprecisão e/ou inespecificidade de diretrizes e parâmetros balizadores da atuação do psicólogo no SUAS

---

<sup>148</sup> A análise destas normativas é realizada de forma aprofundada no próximo capítulo desta dissertação.

(NASCIMENTO; DUARTE; MORAES, 2018) ou ao fato de que, dado o rompimento das fronteiras já constituídas da profissão - segundo as quais o que caberia ao psicólogo seria a dimensão do sofrimento e da subjetividade (OLIVEIRA et al, 2011) -, as possíveis definições sobre o lugar do psicólogo nessa política ainda se encontram em construção (SENRA; GUZZO, 2012).

Cordeiro (2018) ainda aponta a prerrogativa de trabalho interdisciplinar no SUAS como outro fator possivelmente relacionado à falta de clareza sobre o papel ou lugar da Psicologia nas equipes, uma vez que a interdisciplinaridade suporia uma “permeabilidade das fronteiras disciplinares”, na qual “a questão central não é quem faz o quê, mas o que deve ser feito” (CORDEIRO, 2018, p.170). De acordo com a NOB-RH/SUAS (BRASIL, 2011), o trabalho no âmbito do SUAS deve ser orientado a partir da constituição de equipes multidisciplinares, dentre os quais figuram os psicólogos e assistentes sociais como categorias profissionais obrigatórias.

Discutindo sobre as fronteiras desta relação interdisciplinar, Cordeiro (2018) argumenta que as finalidades do trabalho, como a intervenção na fome ou no sofrimento, não são funções privativas de nenhuma categoria profissional e que, por isso, o termo “contribuição” faria mais sentido do que “papel” para pensar a inserção na Psicologia na Assistência Social. Nesse mesmo sentido, Ribeiro e Guzzo (2014, p.90) colocam que “cabe a todos os profissionais que trabalham no SUAS, independentemente de sua formação, compreender e intervir nos aspectos e dimensões psicossociais presentes no cotidiano de vida das pessoas usuárias do sistema público”.

De acordo com a perspectiva teórico-analítica adotada nesta pesquisa, podemos refletir que, quando Cordeiro (2018) e Ribeiro e Guzzo (2014) referem-se às finalidades comuns do trabalho, estão apontando para o fato de que, independente da formação específica de cada categoria que integra o trabalho, o produto esperado a partir da combinação das diferentes especialidades requeridas é o mesmo, uma vez que o processo de trabalho nos quais as categorias profissionais particulares se integram é coletivo. Nesse sentido, o trabalho do psicólogo passa a ser apenas parte de um processo em que muitos outros trabalhos têm de ser acionados para que o processo de trabalho ocorra, de forma que a ingerência e conhecimento sobre o processo como um todo não cabe a apenas uma categoria profissional, mas sim às instituições empregadoras que requisitam estas diferentes especialidades do trabalho social.

Assim, à medida que a tendência à especialização, fragmentação e parcelamento do trabalho típica da esfera industrial – marcadas pela crescente separação entre a execução e a concepção do trabalho - adentra também o universo dos serviços (BRAVERMAN, 1987) e o

trabalho improdutivo nas políticas sociais (ALMEIDA; ALENCAR, 2015), passa a ser cada vez mais difícil para uma determinada categoria particular reconhecer-se no produto e no valor de uso de seu próprio trabalho, de forma que podemos questionar em que medida a falta de clareza acerca do papel do psicólogo no SUAS também não diz respeito à condição alienada em que é submetido por se inserir enquanto força de trabalho assalariada em um trabalho de natureza fragmentada.

Mas o domínio do capitalista coletivo sobre os resultados do trabalho e sua rentabilidade não se aloja somente nesse parcelamento, mas na capacidade de extrair o conhecimento do processo de realização do trabalho mesmo, ou seja, a distinção entre os que pensam sobre o trabalho - definem e controlam suas possibilidades operativas - e os que o executam acaba por compor a lei da divisão moderna do trabalho capitalista, consistindo mesmo na principal força sobre a sua organização (BARBOSA; CARDOSO; ALMEIDA, 1998, p.115).

Além disso, a falta de clareza acerca do papel do psicólogo sinaliza para a questão de que a política de assistência social se constitui de tal forma que atribui um conjunto de requisições às diversas especializações do trabalho social que não lhe são exclusivas<sup>149</sup>, as quais poderíamos caracterizar como indiferenciadas. Isto quer dizer que, além de o trabalho de uma categoria profissional constituir apenas uma parcela de um processo de trabalho que é coletivo, uma tendência observada no âmbito da política de assistência social é de que não fica clara a diferença entre esta parcela de trabalho, em sua natureza qualitativa, das demais.

Esta tendência à indiferenciação na atuação entre as categorias que participam da execução do trabalho no SUAS é comumente mencionada no âmbito da literatura da Psicologia que trata do tema. Senra e Guzzo (2012) abordam a tensão existente entre o papel profissional do psicólogo e do assistente social diante das demandas do campo de trabalho, o que, segundo Nascimento, Duarte e Moraes (2018), decorre da imprecisão das orientações institucionalizadas para a realização das ações, as quais não especificam nitidamente qual seria a função do psicólogo no SUAS e trazem dificuldades para que os profissionais diferenciem suas intervenções das do assistente social.

O trabalho conjunto entre estes dois profissionais (Serviço Social e Psicologia) constitui-se como um ponto de conflito gerando dúvidas quanto à complementaridade ou a especificidade em relação a sua atuação. Psicólogos e Assistentes Sociais questionam-se uns aos outros sobre seus papéis e funções diante da realidade com que têm que lidar no cotidiano do trabalho (SENRA; GUZZO, 2012, p.295)

Vimos anteriormente que, no reconhecimento deste fenômeno relativo à indiferenciação, parte da literatura específica do campo da Psicologia tende a atribuí-la à falta

---

<sup>149</sup> Esta afirmação é discutida de forma mais aprofundada no próximo capítulo desta dissertação.

de informação ou incompreensão da categoria e de outros profissionais acerca da atuação no SUAS, bem como à imprecisão de diretrizes balizadoras da prática ou mesmo ao caráter interdisciplinar preconizado para o trabalho, o que geraria a também falta de clareza a respeito das atribuições do psicólogo. Poderíamos acrescentar a estas correlações o fato de que a tendência à indiferenciação dos trabalhos é própria à lógica do trabalho abstrato característica do modo de produção capitalista, uma vez que a natureza abstrata do trabalho – específica da sociedade mercantil-capitalista - pressupõe a igualação social das diferentes formas de trabalho a partir da abstração das formas específicas de sua natureza concreta, isto é, de suas propriedades técnico-materiais (RUBIN, 1987). Nas palavras de Rubin (1987, p.158), “O conceito de trabalho abstrato pressupõe que o *processo de despersonalização ou igualação do trabalho seja um processo unificado através do qual o trabalho é ‘socializado’*, ou seja, que esteja incluído na massa total de trabalho social” (grifos do autor).

Além disso, Braverman (1987) discute também que uma tendência do moderno emprego capitalista é a crescente especialização do trabalho social – e seu consequente parcelamento progressivo –, a qual envolve um mecanismo de redução de trabalhos complexos em trabalhos simples<sup>150</sup>, para os quais importaria pouco a diferenciação e formação específica de cada sujeito, isto é, a natureza concreta de cada trabalho específico. Nesse sentido, a tendência que se expressa aponta para o fato de que, cada vez mais, “uma vasta massa é ocupada em nível cada vez menos diferenciado de trabalho geral” (BRAVERMAN, 1987, p.298).

Rubin (1987) também faz menção à relação estabelecida entre a tendência à simplificação dos trabalhos complexos e a forma social do trabalho típica da economia capitalista – o trabalho abstrato -, baseada no mecanismo de igualação das diferentes formas de trabalho que produz a indiferenciação. Segundo o autor, “a redução do trabalho complexo ao trabalho simples é um processo real que se efetiva através do processo de troca e, em última análise, reduz-se à igualação das diferentes formas de trabalho no processo de distribuição do trabalho social” (RUBIN, 1987, p.184)

Sobre esta questão, é importante lembrar, conforme apresentado no capítulo anterior desta dissertação, que a eliminação progressiva do trabalho mental - mediante a rotinização, simplificação, racionalização e mecanização do trabalho (BARBOSA; CARDOSO; ALMEIDA, 1998, p.120) - também se expressa na área dos serviços, nos quais as tendências de organização do trabalho passam a se aproximar das que se operam na produção material nas fábricas (BRAVERMAN, 1987).

---

<sup>150</sup> Caracterizados, por Caplow (*apud* BRAVERMAN, 1987), como empregos “semi-qualificados”, isto é, que não exigiriam “extraordinária capacidade”.



A gigantesca massa de trabalhadores relativamente homogênea quanto à falta de qualificações, baixos salários e intercambialidade de pessoa e função (embora heterogênea quanto ao local e natureza do trabalho que executam) não se limita a escritórios e fábricas. Outra imensa concentração encontra-se nas ocupações chamadas prestações de serviços e no comércio menor (BRAVERMAN, 1987, p.303).

Dessa forma, a simplificação do trabalho social complexo pressuporia, portanto, uma maior generalidade em termos de atribuições e qualidades específicas também no âmbito dos serviços, o que poderia estar envolvido também na dimensão indiferenciada das atribuições profissionais no SUAS, expressa, por exemplo, pela centralidade que a categoria “técnicos do SUAS” assume, nas normativas (BRASIL, 2011), em relação às formações específicas de cada categoria profissional de nível superior que o compõem.

Barbosa, Cardoso e Almeida (1998) discutem também a lógica da racionalização e burocratização presentes nos processos de trabalho no âmbito dos serviços, os quais também podem estar relacionados à consequente indiferenciação das ações profissionais à medida que exercem mecanismos de controle e simplificação dos trabalhos complexos. Nas palavras dos autores,

Isso porque a maior racionalização no trabalho induz ao estabelecimento de maiores mecanismos de monitoramento da perícia profissional, o que pode implicar uma maior pressão para a perda do monopólio do conhecimento-ocupação, da imagem altruística e da capacidade de impor suas próprias regras; em última instância, *pressão para a desprofissionalização e emersão de um trabalhador de tipo comum ao conjunto dos campos de trabalho* (BARBOSA; CARDOSO; ALMEIDA, 1998, p.118, grifos meus)

Portanto, é importante destacar que a indiferenciação das atuações profissionais no âmbito do SUAS, a qual aparece relacionada à falta de clareza relatada na literatura a respeito do papel ou da contribuição da Psicologia para o trabalho neste espaço socio-ocupacional, envolve também processos que ultrapassam a esfera individual das categorias profissionais, dizendo respeito a lógicas de funcionamento que perpassam a própria estruturação do trabalho e sua divisão sócio-técnica no modo de produção capitalista.

### 3.3.6 Sobre a tentativa de delimitação de especificidades do trabalho do psicólogo no SUAS

Diante da indiferenciação e falta de clareza, abordados na subseção anterior, acerca do lugar do psicólogo no trabalho com a equipe interdisciplinar, muitas produções acadêmico-científicas apresentam uma reflexão sobre as possíveis contribuições da Psicologia na e para a atuação no SUAS. No esforço de tentar delimitar o que seria específico da categoria profissional – ou, nas palavras de Yamamoto (2015), a natureza qualitativa da profissão - alguns autores recorrem ao que preconizam as normativas (tanto do Ministério do Desenvolvimento Social -

atual Ministério da Cidadania - quanto do CFP), apontando que o trabalho do psicólogo seria justamente aquele vinculado às finalidades e objetivos da própria política, como o trabalho de prevenção de riscos e vulnerabilidades (COSTA; CARDOSO, 2010), fortalecimento da cidadania, prevenção de situações que possam provocar rompimento dos laços familiares e comunitários e empoderamento dos usuários como sujeitos de direitos (CHIMAINSKI et al, 2016).

Fortalecer a autonomia e o protagonismo das(os) usuárias(os) do SUAS, assim como promover seu empoderamento e a melhora de sua qualidade de vida, são objetivos mencionados não apenas no artigo de Silva et al. (2011), mas pela ampla maioria dos textos analisados [...] Podemos dizer que a ênfase nesses objetivos – que não se restringem à Psicologia, mas se referem ao SUAS de uma maneira geral – reflete o que está posto nas normativas da política e nas referências técnicas do conselho de classe (CORDEIRO, 2018, p.172/173)

Acerca desta apropriação dos princípios e finalidades previstos nas legislações e normativas da política pública como aquilo que caracterizaria o trabalho do psicólogo no SUAS, é importante pontuar duas observações. Em primeiro lugar, não podemos esquecer que, para o alcance dos objetivos baseados nos princípios da política de assistência social, preconiza-se a realização de um trabalho de natureza coletiva, sendo a consecução destes objetivos o resultado do trabalho combinado entre diferentes especialidades e não apenas algo que caracterizaria apenas o trabalho do psicólogo. No entanto, esta perspectiva não aparece de forma explícita nas produções acadêmico-científicas que abordam a tentativa de delimitação da natureza qualitativa do trabalho do psicólogo no SUAS.

Em segundo lugar, é válido ressaltar que a apropriação dos princípios e finalidades das legislações não configura em si um problema; pelo contrário, Senra e Guzzo (2012) discutem que esta referência é um instrumento fundamental para que o trabalho se desenvolva diante dos desafios e dificuldades que marcam a atuação e Cordeiro e Curado (2017) afirmam que muitas vezes isto é decorrente da sensação de estar perdido pela indefinição e imprecisão dos parâmetros de atuação. Contudo, conforme sinalizam Macêdo, Pessoa e Alberto (2015), é importante que se tenha um cuidado para que os profissionais não apenas reproduzam as prescrições/princípios, assumindo uma atuação estritamente técnica (como meros executores dos serviços), sem questionamentos e proposições.

Além disso, Cordeiro (2018) destaca que, embora as normativas da política sirvam como horizonte de base, transversal aos textos acadêmicos, no esforço de delimitar a atuação do psicólogo, os usos que os autores fazem desses materiais podem variar bastante, o que pode estar relacionado ao fato de que as próprias referências normativas não explicitam ou qualificam noções como “vulnerabilidade”, “empoderamento”, “protagonismo”, além de não

especificarem uma orientação concreta, estabelecendo o que e como fazer (CORDEIRO; CURADO, 2017).

Assim, diante da imprecisão destas diretrizes, os profissionais podem acabar recorrendo aos parâmetros e ferramentas mais tradicionais e hegemônicas da Psicologia desde a institucionalização da profissão, referentes ao campo da clínica (YAMAMOTO, 2003). Estes, sendo hegemônicos também no âmbito da formação, conforme já argumentado anteriormente, são ainda o grande foco de interesse dos profissionais (OLIVEIRA et al, 2011), conferindo mais conforto e segurança na atuação (CORDEIRO; CURADO, 2017), além de auxiliar na delimitação de uma identidade profissional, sendo uma atividade que diferenciaria os psicólogos dos demais membros da equipe (CORDEIRO, 2018; RIBEIRO; GUZZO, 2014; OLIVEIRA et al, 2011). Além disso, a referência à realização de atividades clínicas também é mencionada em alguns artigos como decorrência da fragilidade da articulação intersetorial e da política de Saúde - que teria como atribuição a clínica - para absorver este tipo de demanda (OLIVEIRA et al, 2011; CORDEIRO, 2018).

De acordo com Oliveira et al (2011), os primeiros estudos sobre a atuação na política de assistência social mostravam que os profissionais continuavam repetindo os modelos de intervenção convencionais, mesmo cientes de que estes não seriam preconizados pela política.

Para além das limitações estruturais que a própria política engendra, o psicólogo passou a ocupar um espaço, sem se apropriar das suas especificidades, acoplando nele os conhecimentos psicológicos tradicionais e hegemônicos, comumente transmitidos nos cursos de graduação (Macedo, 2011; Oliveira, Solon, Amorim, & Dantas, 2011) (OLIVEIRA et al, 2011, p.104/105)

A respeito disso, o estudo de Sobral e Lima (2013) evidencia um fato curioso, demonstrando que, embora os psicólogos entrevistados não mencionassem os atendimentos clínicos ao serem indagados sobre suas práticas, atribuíam tal prática aos outros psicólogos que atuam política de assistência social em geral. Ribeiro e Guzzo (2014) também pontuam que muitas vezes a realização de atendimentos individuais (que figuram entre o rol de atividades preconizadas para os técnicos do SUAS, como as atividades de acolhimento e acompanhamento familiar) são confundidas com a prática da psicoterapia.

Nesse sentido, a realização de atividades clínicas ocupa no bojo da literatura referente à atuação no SUAS um lugar de destaque nas problematizações. Segundo Cordeiro (2018), a menção à realização de atendimentos individuais ou grupais pautados no modelo clínico psicoterapêutico apresenta posicionamentos diversos e podem ser sistematizados em três grandes grupos de artigos: um que se contrapõe à qualquer possibilidade de intervenção clínica no SUAS; outro que apresenta o entendimento de uma clínica ampliada e/ou diferenciada, cujas

técnicas e saberes clínicos seriam adaptados às novas demandas e contexto de intervenção e, por isso, passíveis de realização no SUAS; e um terceiro que não evidencia contradições entre os objetivos da política e os que caracterizam a clínica/psicoterapia tradicional, sendo este grupo o de menor expressividade na literatura.

Um exemplo de publicação pertencente ao segundo grupo a que se refere Cordeiro (2018) é o artigo de Gomes e Dos Santos (2017). Com base no referencial teórico da Psicologia Sócio-Histórica, as autoras apresentam um entendimento de clínica a partir de uma perspectiva não psicologizante, isto é, a partir do entendimento de que o sofrimento psíquico possui uma gênese social, não sendo intrínseco ou natural ao sujeito. Nesse sentido, os autores afirmam que a intervenção sobre a dimensão subjetiva pode ser um dos caminhos de delimitar as contribuições e o trabalho do profissional de Psicologia no SUAS, tendo por base o pressuposto de não dicotomia entre as esferas psíquica e social, ou, em outras palavras, da relação dialética existente entre os processos de objetivação e subjetivação.

O aspecto referente à dimensão subjetiva é, no âmbito da literatura, uma grande marca na tentativa de delimitação das especificidades do papel do psicólogo no SUAS, ou de sua contribuição no trabalho interdisciplinar. Notamos que, mesmo nos artigos que afirmam a impossibilidade de atendimento clínico na política de assistência social, a referência aos aspectos subjetivos é mencionada como aquilo que confere um lugar e uma particularidade ao profissional de Psicologia no desenvolvimento do trabalho coletivo. Conforme discutem Oliveira e Costa (2018, p.39),

[...] busca de justificativas para legitimar a escuta psicológica como o grande diferencial do trabalho do psicólogo num campo de disputa com o assistente social faz com que, mesmo quando consideramos o trabalho com famílias de forma geral, funções relativas ao trato mais direto com a pobreza (Índice de Desenvolvimento Humano, vigilância social, mapeamento territorial, estudo social, etc.) fiquem sob responsabilidade dos profissionais do Serviço Social, enquanto que as demandas relativas ao sofrimento emocional, ao acolhimento, a violência e seus impactos subjetivos, enfim, à subjetividade interiorizada ficam sob a alçada do psicólogo (Araujo, 2014; Cruz & Guareschi, 2017; Nery, 2009; Senra & Guzzo, 2012).

Não só o artigo de Gomes e Dos Santos (2017) faz referência a este aspecto, mas também o de Costa e Cardoso (2010) e o de Ribeiro e Guzzo (2014). Assumindo a impossibilidade de separar os fatores psicológicos/subjetivos das condições sociais, os autores discutem que o psicólogo pode auxiliar na valorização da subjetividade e da dimensão intersubjetiva (COSTA; CARDOSO, 2010), na compreensão dos impactos subjetivos decorrentes das injustiças sociais (GOMES; DOS SANTOS, 2017), na forma como cada sujeito se organiza e se apropria das condições sociais que o cercam (RIBEIRO; GUZZO, 2014), bem como na leitura, facilitação e ressignificação das dinâmicas sociais e relacionais que

potencializem a função protetiva das famílias e do bem estar psicossocial dos usuários (GOMES; DOS SANTOS, 2017; COSTA; CARDOSO, 2010). Nesse sentido, os textos que defendem este tipo de contribuição/atuação do psicólogo partem do pressuposto de que a Psicologia possuiria um arcabouço teórico e técnico que permitiria compreender e intervir sobre as questões subjetivas/intersubjetivas envolvidas nas situações de vulnerabilidade e nos processos de exclusão social.

No entanto, Cordeiro (2018) demonstra que, embora frequente na literatura a menção a este tipo de contribuição que demarcaria a particularidade do lugar do psicólogo, não há um consenso no conceito de “subjetividade” (se refere ao indivíduo? Depende de relações sociais? É determinada ou construída?), tampouco na definição dos aspectos subjetivos (dos indivíduos? Dos fenômenos sociais?), variando conforme a pluralidade de referenciais teórico-metodológicos. De acordo com a autora, embora seja de suma importância explicitar os sentidos conferidos a estes conceitos, o conjunto de publicações não define de forma explícita estas noções.

Além da menção aos aspectos subjetivos, é possível também encontrar na literatura outras possibilidades de definição da particularidade do trabalho do psicólogo no SUAS. Rodrigues e Guareschi (2018), por exemplo, ressaltam a dimensão do vínculo como um possível articulador entre o que seria próprio ao campo da Psicologia e as prerrogativas da política de assistência social (em cujas normativas o conceito de “vínculo” possui lugar preponderante), tanto no que se refere à possibilidade intervenção nos vínculos mediante a atuação profissional do psicólogo, quanto no tocante ao uso do campo de conhecimento da Psicologia como orientador das concepções de “convivência” e “fortalecimento de vínculos” nas próprias normativas da política.

Outros textos ainda ressaltam como contribuições aquilo que Cordeiro (2018) designou, a partir da análise da literatura, como posturas, cuidados e preocupações que devem pautar as práticas dos psicólogos, tais como: a preocupação com o contexto das intervenções e da própria concepção de subjetividade; a valorização da participação social; a atuação de forma intersetorial e interdisciplinar (CHIMAINSKI et al, 2016); a desburocratização e humanização dos serviços do SUAS, bem como promoção dos direitos humanos (GOMES; DOS SANTOS, 2017); o rompimento com práticas assistencialistas e normalizadoras e com modelos individualizantes e psicologizantes (MACEDO; DIMENSTEIN, 2012) que se traduzam na não reificação da vulnerabilidade como problemas individuais, privados ou familiares (MACERATA, 2017; GOMES; DOS SANTOS, 2017). De acordo com síntese de Cordeiro (2018, p.172)

Além de trabalhar aspectos subjetivos e/ou intersubjetivos, os artigos analisados mencionam diversas outras maneiras em que a Psicologia pode contribuir para o SUAS. Afirmam que pode, por exemplo, “propiciar a descoberta de possibilidades coletivas de ação” (Ansara, & Dantas, 2010); melhorar a qualidade de vida das(os) usuárias(os) da política (Almeida, & Goto, 2011; Reis, & Cabrera, 2013; Senra, & Guzzo, 2012); promover bem-estar social e psíquico (Ribeiro, & Goto, 2012); empoderar famílias (Romagnoli, 2012); trabalhar o fortalecimento e a conscientização das pessoas para reivindicarem seus direitos (Ribeiro, & Guzzo, 2014); auxiliar jovens a construir novos projetos de vida (Rossato, & Souza, 2014); contribuir para a redução das injustiças sociais que marcam a realidade brasileira (Sobral, & Lima, 2013); ampliar a compreensão dos fenômenos sociopsicológicos implicados na promoção da proteção social (Motta, & Sacarparo, 2013); “contribuir para que pessoas e grupos comunitários ampliem suas possibilidades de se construírem criativamente” (Ximenes et al., 2009, p. 697), facilitar relacionamentos (Costa, & Cardoso, 2010); intermediar a comunicação entre a instituição e a família (Koelzer et al., 2014); intervir nos processos de sofrimento instalados na comunidade e conectar as necessidades dos sujeitos, com ações de desnaturalização da violação de direitos (Flor, & Goto, 2015; Sobral, & Lima, 2013).

Cordeiro (2018) também salienta que é comum, nos textos que compõem a literatura, o destaque aos aspectos éticos e ao caráter coletivo e político das intervenções como possíveis contribuições da Psicologia. A este respeito, Saraiva (2017) coloca que a análise da assistência social como um campo de “muitos possíveis” para a Psicologia não diz respeito a uma questão meramente técnica ou teórica, mas, sobretudo, ética e política. Nesse sentido, o autor problematiza a própria busca por especificidades ou particularidades de atuação - coloca provocativamente “trabalho de psicólogo?: uma falsa pergunta” (SARAIVA, 2017, p.10) - apontando que, mais do que a discussão de papéis de psicólogos e assistentes sociais, o que está em jogo nesse campo são os efeitos que as práticas profissionais engendram, o que envolve uma reflexão ética e política.

Mas parece ser pouco produtivo pensarmos se isso ou aquilo é trabalho ou papel de psicólogo. Esse é um falso problema, que carrega a ilusão de que o possível existe antes do existente, isto é, que afirma que o trabalho de psicólogo estaria definido a priori, antes mesmo de esse trabalho se dar de modo concreto (SARAIVA, 2017, p.11)

Dessa forma, alguns autores discutem que a atuação do psicólogo, assim como de outros profissionais, encontra-se diretamente vinculada à proposição de intervenções que ultrapassem os aspectos meramente técnicos e teóricos, mas que estejam orientados para a análise e intervenção nos fatores que compõem a própria estruturação da política pública, tais como as condições e relações de trabalho. Conforme Macedo et al (2011, p.488), “[...] não dá para pensar um projeto de compromisso ético-político para a profissão sem empenhar estratégias políticas coletivas para o enfrentamento do trabalho precarizado e de desmonte das políticas públicas” (MACEDO et al, 2011, p.488). Assim, dado o lugar de destaque que os aspectos relativos à discussão sobre as condições de trabalho ocupam no âmbito da literatura que discute a atuação

do psicólogo no SUAS, a próxima subseção apresenta o conteúdo e forma como este assunto é abordado.

### 3.3.7 Sobre as condições de trabalho no SUAS: caracterização e análise

Um primeiro aspecto a ser destacado em relação ao conteúdo apresentado pelo conjunto de referências bibliográficas da Psicologia que abordam a temática das condições de trabalho ao discutir sobre a atuação do psicólogo no SUAS diz respeito à caracterização destas condições institucionais nas quais o trabalho é exercido.

Em relação a estas características, destacam-se estudos que discutem aspectos relacionados aos efeitos da adesão ao neoliberalismo nas políticas sociais, conforme apresentado no capítulo anterior desta dissertação, tais como a precarização das condições e relações de trabalho (MACEDO et al, 2011) – as quais envolvem a intensificação de tarefas, a insuficiência de equipamentos e infraestrutura para realização das ações, a terceirização dos serviços e vínculos precários de trabalho ocasionando alta rotatividade de profissionais e desproteção social dos trabalhadores (ROMAGNOLI, 2016; CHIMAINSKI et al, 2016) -; as fragilidades na articulação entre as políticas públicas e a sobreposição de ações, além da corrupção na gestão pública (OLIVEIRA; COSTA, 2018); as dificuldades na participação popular e cooptação dos conselhos municipais, e burocratização das ações (RIBEIRO; GUZZO, 2014); além de descontinuidades e descontextualização das ações em relação à realidade social (OLIVEIRA et al, 2011).

Ribeiro e Guzzo (2014), na discussão acerca das dificuldades e dilemas dos profissionais em relação ao seu exercício profissional analisadas no artigo, apresentam uma boa síntese destas condições, sistematizadas em cinco categorias: 1) precarização das condições de trabalho (a qual envolve a falta de concursos públicos, contratações temporárias e terceirização, baixos salários, falta de isonomia profissional, número insuficiente de funcionários, rotatividade de profissionais nos serviços, acúmulo e desvio de funções, falta de materiais para realização das atividades e falta de transporte para realização de visitas domiciliares); 2) dificuldade na articulação com a rede socioassistencial e demais políticas públicas (abrangendo a confusão acerca do papel de cada serviço na rede socioassistencial e a reflexão sobre as práticas de mero encaminhamento em substituição à articulação efetiva); 3) ausência de formação continuada e avaliação do trabalho (envolvendo a falta de supervisão, capacitações e avaliação das ações); 4) abuso de poder (associado à prática do clientelismo, assédio moral aos funcionários, favorecimento de funcionários que ocupam cargos de confiança sem terem o

perfil ou conhecimento para exercerem a função exigida ao cargo e cooptação dos órgãos de controle social); e 5) falta de identidade com o SUAS e desmobilização dos trabalhadores como consequência dos problemas identificados anteriormente, à qual Chimainski et al (2016) também se referem como “desvalorização da classe profissional”.

A discussão acerca da desmobilização dos trabalhadores e da falta de identidade com o SUAS enseja a reflexão sobre o fato de que, muitas vezes, as dificuldades oriundas da precarização das condições de trabalho e estruturação dos serviços acaba sendo vivida, conforme aponta Romagnoli (2016), como questões individuais dos trabalhadores e não institucionais, contribuindo para a produção de adoecimento mental e baixa qualidade de vida entre os psicólogos (NASCIMENTO; DUARTE; MORAES, 2018). Nesse sentido, é importante destacar também que alguns estudos sobre a atuação no SUAS destacam os efeitos que a precarização das condições de trabalho produz na saúde dos profissionais (NASCIMENTO; DUARTE; MORAES, 2018) e em seus processos de subjetivação (MACEDO; DIMENSTEIN, 2012).

Já no que se refere à forma pela qual este conteúdo acerca das condições de trabalho é abordado pela literatura, é possível afirmar que muitas produções estabelecem uma relação entre as características observadas nos espaços de atuação do psicólogo no SUAS e os diferentes vetores presentes no campo da política social, como os processos de privatização, focalização e descentralização associados à hegemonia do ideário neoliberal. Nesse sentido, podemos observar que a menção a estes aspectos contribui para a construção de uma análise que ultrapasse a visão da prática como uma atividade isolada de um sujeito profissional ou de uma categoria (IAMAMOTO, 2015), ainda que esta não seja a perspectiva teórica que oriente a análise destas produções sobre as condições de trabalho.

Nesta direção, muitos artigos discutem acerca da impossibilidade de desvincular as reflexões sobre a atuação do psicólogo no SUAS da análise das condições socioinstitucionais em que o trabalho é exercido, as quais muitas vezes colocam dificuldades para que as ações e serviços sejam desenvolvidos tais como preconizados pelas normativas (RIBEIRO; GUZZO, 2014; ROMAGNOLI, 2016). Segundo Macedo et al (2011), a gestão do trabalho se constitui em um dos principais desafios a serem enfrentados para a efetivação dos princípios do SUAS, a qual depende não apenas do conjunto de conhecimento dos profissionais adquiridos em sua formação teórica, técnica e política, mas também das condições institucionais de que estes dispõem para efetivar suas intervenções.

No entanto, embora a referência às condições institucionais e sociais de trabalho seja marcante no âmbito da literatura, na grande maioria das publicações elas aparecem



caracterizadas como fatores que impõem dificuldades e desafios à atuação, sem menção explícita ao lugar determinante que estes aspectos ocupam na conformação e configuração social do trabalho do psicólogo, bem como no alcance das possibilidades e limites de sua intervenção. Isto não quer dizer, contudo, que não haja, no âmbito da produção acadêmica em Psicologia, estudos que considerem o lugar determinante que estas condições socio-institucionais ocupam na configuração da inserção e atuação profissional, como podemos observar em Janiake (2012), autora que parte da

[...] constatação de que as condições trabalhistas de inserção do profissional, a política organizacional do lócus de trabalho e o contexto político de implementação das políticas sociais são fatores determinantes, que refletem diretamente e condicionam em grande parte o direcionamento do trabalho do psicólogo e dos demais profissionais (JANIAKE, 2012, p.58/59)

Nesta perspectiva, destacam-se também alguns estudos que, discutindo sobre a atuação profissional no SUAS, enfatizam os limites técnicos, políticos e estruturais das ações profissionais, fazendo referência à funcionalidade da própria política de assistência social no modo de produção capitalista e em seus próprios limites em relação à superação das determinações estruturais da desigualdade social (OLIVEIRA et al, 2011; YAMAMOTO, 2007)<sup>151</sup>. Assim, para além da tentativa de delimitação das especificidades da própria Psicologia em sua inserção na política de assistência social a partir da análise da própria profissão, alguns autores também realçam a importância de se levar em consideração as particularidades da própria política pública que levantam questionamentos para a atuação do psicólogo, em termos do enfrentamento do trabalho precarizado e das limitações de organização e financiamento da política, do rompimento com concepções e práticas assistencialistas e efetivação da garantia dos direitos sociais (RIBEIRO; GUZZO, 2014; OLIVEIRA et al, 2014). Conforme salienta Nery (2018, p.110),

Repercutir as especificidades dos serviços no SUAS está diretamente imbricado com as processualidades do trabalho social realizado que, por conseguinte, conformam a identidade das ofertas socioassistenciais. E mais, este caminho também pode contribuir para a definição de quais práticas profissionais da Psicologia são de fato concernentes às finalidades da Política de Assistência Social, distinguindo-se, portanto, daquelas atuações profissionais afetas às demais Políticas Públicas (NERY, 2018, p.110)

---

<sup>151</sup> Conforme apresentado na segunda seção deste capítulo, este grupo de autores parte do entendimento de que não é possível compreender a atuação do psicólogo nas políticas sociais sem fazer remissão à chamada “questão social” e ao entendimento de que as políticas sociais possuem caráter fragmentado e setorializado e que, funcionando como um dos mecanismos intervenção de um Estado burguês no enfrentamento à questão social, não visam a eliminação ou supressão das condições que geram a desigualdade na sociedade capitalista, o que coloca determinadas possibilidades e limites para a ação profissional.

Em suma, resgatando o que apontamos no início desta seção, as condições e limites característicos da própria estruturação da política de assistência social são também, junto com as características da própria Psicologia enquanto ciência e profissão, fatores determinantes para a análise da atuação do psicólogo no SUAS (OLIVEIRA et al, 2014). A partir desta perspectiva, este capítulo abordou uma síntese das principais questões que são discutidas na literatura em Psicologia acerca da reflexão sobre o trabalho dos psicólogos nas políticas públicas e, especificamente, no âmbito do SUAS.

Assim, considerando estas questões e particularidades da Psicologia e de sua trajetória enquanto ciência e profissão aqui apresentadas, e considerando também que o campo da assistência social, embora amplo em espaço, “não explicita claramente as noções e expectativas em torno do que seria a atuação desse profissional no trato a um segmento populacional ainda mais destituído” (OLIVEIRA; AMORIM, 2012, p.562), o próximo capítulo retrata a análise das principais normativas da política de assistência social e do Conselho Federal de Psicologia em busca de compreender as requisições a partir das quais a Psicologia é convocada para se inserir nesta política.

#### 4 TRABALHO ESPECÍFICO OU INDIFERENCIADO? UMA ANÁLISE DAS REQUISIÇÕES PARA A PSICOLOGIA A PARTIR DAS NORMATIVAS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA

Nós, psicólogos, estamos sendo convocados para trabalhar em algumas políticas públicas. Mas não em todas. Por exemplo: nunca fomos chamados a opinar sobre a política pública dos juros do Banco Central. Para a política pública do Plano de Aceleração do Crescimento também não fomos chamados. Quem discutiu isso foi o setor da construção civil. Efetivamente, onde temos tido acesso e espaço para atuar nas políticas públicas é em um certo campo em que ações do Estado são desenvolvidas para a redução dessa desigualdade social. De alguma forma, é o que caracterizaria o espaço específico das chamadas políticas sociais [...] Então, atuamos muito pontualmente

*Marcus Vinícius de Oliveira*

A epígrafe que dá início ao presente capítulo, referente à fala de um psicólogo proferida em um encontro institucional da categoria voltado para a discussão sobre a relação entre a Psicologia e as políticas públicas, enseja alguns questionamentos que serviram como horizonte transversal da pesquisa e análise que resultou na escrita deste capítulo: se os psicólogos não são convocados a trabalhar em todas as políticas públicas, por que o são em algumas e não em outras? Por que a convocação para atuação no campo específico das políticas sociais? E, no caso particular do objeto de estudo desta dissertação, por que o psicólogo passou a ser convocado, em determinado momento histórico-social, a integrar as equipes de referência da política de assistência social? Quais os argumentos para sua a requisição no SUAS? Qual seria a demanda social subjacente a esta contratação?

Conforme apresentado no capítulo anterior, o levantamento da produção acadêmico-científica da Psicologia acerca de sua atuação no SUAS permitiu demonstrar que a literatura frequentemente aborda o aspecto relativo à inexistência e/ou imprecisão de orientações institucionais para a atuação profissional no SUAS, as quais não apontam com clareza qual seria a função específica do psicólogo nestes espaços sócio-ocupacionais, sobretudo no âmbito da PSB. No entanto, não foi possível localizar estudos cuja análise estaria voltada para a própria política pública, no sentido de indagar em que medida suas normativas expressariam esta

imprecisão e/ou a falta de clareza acerca do papel do psicólogo, em termos de suas competências e atribuições.

Além disso, Oliveira e Costa (2018) discutem que, embora a estruturação do SUAS preconize que o profissional de Psicologia integre a composição das equipes nos diversos níveis de proteção do Sistema, fato que tem promovido o ingresso em massa desta categoria nos diferentes equipamentos da política, “sua presença na assistência social *é convocada mais por uma competência potencial do que revelada*, uma vez que não há na história da profissão elementos que apontem um trabalho substancial no combate à pobreza” (OLIVEIRA; COSTA, 2018, p.38, grifos meus). Nesse sentido, este capítulo reúne o mapeamento e análise das legislações e materiais reguladores da própria política, sobretudo no que se refere ao âmbito da gestão do trabalho e à composição das equipes de referência, apresentando pistas que apontem para a explicitação das competências, mesmo que potenciais, que possam contribuir para a reflexão acerca do lugar/papel que o psicólogo ocupa nos processos de trabalho coletivos desenvolvidos neste espaço sócio-ocupacional.

É importante ressaltar que o esforço de delimitação das expectativas e requisições postas à atuação do profissional de Psicologia no SUAS não diz respeito à tentativa de defini-las com o objetivo de que o profissional possa cumpri-las de forma mais eficiente, mas sim que a categoria possa, à medida que estas requisições estejam mais explícitas, apropriar-se delas a fim de problematizá-las e propor a construção de referenciais teórico-metodológicos correspondentes à dinamicidade e complexidade da realidade social (NERY, 2018), ampliando os horizontes da autonomia profissional no sentido apontado por Iamamoto (2010). "Afim, à(ao) profissional de Psicologia despreparada(o), que desconhece a lógica que alimenta as políticas públicas, só resta engendrar o que lhe mandam, cumprir o esperado (Alberto et al., 2014)" (CORDEIRO; CURADO, 2017, p.9).

Acerca do levantamento das normativas, conforme já destacado nos procedimentos metodológicos desta dissertação, a seleção se deu a partir de dois grandes grupos: normativas que dizem respeito à regulação da política de assistência social e normativas referentes ao âmbito da profissão de Psicologia, sendo cada um deles subdividido em subgrupos relativos ao teor geral de cada material documental, conforme sistematizado nos quadros apresentados na Introdução desta dissertação.

A definição das normativas da política de assistência social teve como prerrogativa o entendimento de que elas poderiam contribuir para a compreensão dos determinantes sociais, políticos e econômicos para a inserção da Psicologia neste espaço ocupacional, já que “as profissões só ganham inteligibilidade quando inseridas nas sociedades concretas e no

movimento sociopolítico que demanda e condiciona ‘seu fazer’” (NERY; RAICHELIS, 2014 *apud* NERY, 2018, p.107). Nesta perspectiva, os documentos - que abrangeram desde as regulações mais gerais que estruturam a política pública de assistência social como a LOAS, PNAS e NOB, passando pelas resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social<sup>152</sup> relativas ao processo de profissionalização do SUAS como a NOB-RH, até as mais específicas como os cadernos de orientações técnicas dos equipamentos e os anais das Conferências Nacionais de Assistência Social - foram analisados a fim de mapear possíveis orientações institucionais para a entrada e atuação do psicólogo no âmbito da gestão do trabalho coletivo, compreendidas enquanto mediações importantes para a compreensão da inserção do psicólogo como profissional de referência do SUAS, no sentido apontado por Oliveira e Oliveira (2016, p.385),

Considerando que a partir do SUAS os psicólogos passam a figurar como profissionais de referência nesse campo e que antes dele sua presença na Assistência Social se dava de forma não sistematizada, e mais, não regulada, questiona-se quais as determinações históricas colocam esse profissional como referência para a Assistência Social.

Além disso, ainda no que se refere à análise documental das legislações da política de assistência social, é importante destacar que não foi desconsiderado o entendimento de que cada nível de proteção apresenta particularidades que colocam, por sua vez, especificidades para a inserção do profissional de Psicologia. Porém, a proposta da presente pesquisa foi tratar das requisições para o psicólogo neste campo de forma mais geral, tendo sido a proposta em analisar documentalmente a política de assistência social realizada sob uma perspectiva mais ampla em relação às particularidades colocadas por cada nível de proteção social do SUAS.

Já em relação à escolha pela análise documental das normativas referentes ao campo da Psicologia - as quais incluem, além dos parâmetros elaborados pelo CREPOP, também os cadernos de deliberações dos Congressos Nacionais de Psicologia (CNPs)<sup>153</sup> - esta opção se deu em virtude de compreender de que forma a própria categoria, em seus espaços organizativos

---

<sup>152</sup> A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) reconhece o CNAS como instância competente para normatizar as ações e regular a prestação de serviços da política de assistência social, o que se dá por meio de resoluções (BRASIL, 1993/2009).

<sup>153</sup> Os Congressos Nacionais de Psicologia (CNPs) são considerados a instância máxima de deliberação do Sistema Conselhos de Psicologia, sendo um espaço a partir do qual são definidas as diretrizes e ações políticas a serem priorizadas para os próximos três anos, o que foi um fator relevante na eleição dos Cadernos de Deliberação como documentos a serem analisados nesta etapa da pesquisa. Além disso, por ser um espaço democrático e aberto à participação da categoria, os CNPs também são uma importante ferramenta de construção e explicitação de um projeto coletivo para a profissão, cuja análise pareceu ser relevante no sentido de investigar em que medida estes projetos coletivos estariam conectados à inserção da categoria na política de assistência social. Para a análise deste material, foram considerados apenas os Cadernos de Deliberações fruto dos Congressos realizados a partir do ano de promulgação da nova PNAS (2004), compreendendo do 5º CNP (realizado em 2004) ao 10º CNP (realizado em 2019).

e de deliberação, não apenas significa sua aproximação e inserção no SUAS como um espaço ocupacional possível, mas também define (ou não) parâmetros de intervenção conectados aos argumentos para a convocação do psicólogo neste campo.

Na medida em que consigamos ter parâmetros de intervenção profissional nas diversas políticas públicas, poderemos dizer, com clareza, não somente ao empregador, quais expectativas tem direito de ter ao chamar o psicólogo para trabalhar com essa política pública, mas também oferecer uma sinalização clara para as unidades de formação, para os centros formadores, sobre as expectativas que a profissão tem com relação às competências a serem desenvolvidas durante o processo formativo para que um psicólogo possa atuar eficientemente no contexto das políticas públicas (CFP, 2005, p.110)

Além disso, é importante destacar, conforme sublinha Ferreira (2010), que os espaços de negociação, pactuação e deliberação das diretrizes e conteúdos dos textos normativos, sobretudo em instâncias como as conferências, conselhos e congressos, quando regidos por princípios democráticos, são marcados pela coexistência e disputa de diferentes projetos, atores e interesses, sendo os conflitos “matéria-prima da produção política e normativa” (FERREIRA, 2010, p.71). Segundo Ferreira (2010, p.67)), as regulações normativas, analisadas como práticas jurídicas, “compõem processos de construção política e normativa em torno dos quais convergem diferentes interesses, motivações e concepções sobre as questões que entram na arena pública”. De acordo com esta perspectiva, as normativas foram aqui consideradas como documentos a partir dos quais pode ser possível desvelar as dinâmicas pelas quais se instituiu a convocação do psicólogo enquanto integrante obrigatório das equipes de referência do SUAS, sendo esta considerada uma mediação importante para a análise da inserção desta categoria profissional na política de assistência social.

Conforme descrito nos procedimentos metodológicos na Introdução desta dissertação, a partir do levantamento, leitura, sistematização e análise do material documental selecionado, foram eleitas três categorias de análise, que são a seguir descritas e aprofundadas tendo como horizonte investigativo os questionamentos acerca das principais requisições colocadas aos psicólogos em sua inserção no âmbito da gestão do trabalho coletivo no SUAS, bem como das possíveis (in)especificidades de suas competências e atribuições.

#### **4.1 Gestão do trabalho e inserção em processos de trabalho coletivos**

A escolha da categoria de análise “gestão do trabalho” baseou-se na prerrogativa de que a inserção do psicólogo enquanto um dos profissionais integrantes das equipes de referência da política de assistência insere-se no contexto mais amplo das regulações relativas ao âmbito da

gestão do trabalho nesta política. Nesse sentido, para que possamos compreender qual o lugar esperado e designado ao psicólogo no âmbito do trabalho coletivo, faz-se importante situar de que forma a própria política preconiza a organização e os parâmetros para o desenvolvimento do trabalho profissional, além dos principais aspectos referentes aos seus trabalhadores.

Desta forma, a escrita desta categoria foi realizada, prioritariamente, a partir da análise das normativas mais gerais regulatórias do SUAS<sup>154</sup> - a partir das quais procurei apresentar o panorama da forma como a temática é abordada nas legislações -, e das principais normativas referentes ao processo de profissionalização do SUAS<sup>155</sup> - que abordam importantes aspectos relativos aos recursos humanos (definição e composição das equipes de referência). A sistematização do panorama e análise das respectivas normativas seguem apresentadas nas duas subcategorias a seguir.

#### 4.1.1 A temática do “trabalho” nos documentos institucionais

No que se refere à temática da “gestão do trabalho”, em primeiro lugar é importante ressaltar que, embora o aspecto referente à “política de recursos humanos” tenha ganhado um destaque e até mesmo uma centralidade nas normativas a partir de 2004 - sendo definido na PNAS como “um dos eixos estruturantes do SUAS” (BRASIL, 2004/2009, p.39) e tendo a NOB/SUAS de 2005 apontado a prioridade da “elaboração, discussão, pactuação e deliberação de uma NOB-RH” (BRASIL, 2005/2009, p.157) -, o termo “gestão do trabalho” e a concepção a ele relacionada não foram utilizados desde sempre nas legislações referentes à regulação da política de assistência social, tendo sido incluído no âmbito normativo apenas após a segunda publicação da NOB/SUAS, em 2012.

---

<sup>154</sup> Dentro da categoria das “normativas gerais”, encontram-se a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993; a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004; as duas Normas Operacionais Básicas do SUAS (NOB/SUAS), de 2005 e 2012 e a Lei nº 12435/2011, conhecida popularmente como “nova Lei do SUAS”.

<sup>155</sup> De acordo com Nery (2018), as principais normativas referentes à profissionalização do SUAS são a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS), aprovada pela Resolução nº 269/2006 do CNAS; a Resolução nº 017/2011 do CNAS (que ratifica e amplia as categorias profissionais de nível superior definidas pela NOB-RH, tanto para atender as especificidades da prestação de serviços socioassistenciais quanto para compor a gestão do SUAS); e a Resolução nº 004/2013 do CNAS (que institui a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social – PNEP/SUAS). Além destas, foram também aqui consideradas como prioritárias para a compreensão do processo de profissionalização do Sistema a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, de 2009 (especifica o item “recursos humanos” em cada serviço tipificado da política de assistência social), as Resoluções nº 023/2006 e 006/2015 do CNAS (que regulamentam entendimento acerca dos trabalhadores do setor) e a Resolução nº 006/2016 do CNAS (que estabelece parâmetros para a Supervisão Técnica no âmbito do SUAS, em consonância com a PNEP/SUAS).

Até então, conforme apresentado adiante, as normativas da política de assistência social, inicialmente a partir de sua Lei Orgânica em 1993, utilizavam termos como “recursos humanos” e “gestão de pessoas” para referirem-se ao âmbito dos trabalhadores da política (NERY, 2009). Segundo a autora, a expressão “recursos humanos” teria tido origem nos ambientes organizacionais, estando relacionada a práticas características da Administração e da Psicologia como a seleção e avaliação de pessoal e referindo-se à noção de que os indivíduos constituem um dos recursos da administração organizacional. Já no vocábulo “gestão de pessoas”, a ênfase das ações institucionais estaria nos indivíduos e nos resultados por eles alcançados a partir do desenvolvimento de suas competências, sendo os sujeitos trabalhadores não apenas “recursos” da instituição, mas atores co-responsáveis pelas dinâmicas ocupacionais, consideradas como resultantes de interações sociais e interpessoais. Por outro lado, a designação “gestão do trabalho” englobaria a discussão acerca dos vários elementos que compõem o trabalho - características, relações, vínculos e processos - e do gerenciamento destes.

De acordo com Nery (2009), a utilização e ênfase dada a cada um destes termos não é aleatória ou neutra, uma vez que cada um deles comporta uma gama heterogênea de “conceitos e intencionalidades, quanto aos modos de organização dos ambientes de trabalho, as atitudes e papéis desempenhados pelos profissionais” (NERY, 2009, p.30), não sendo possível abordá-los como sinônimos. A autora também chama atenção para os riscos colocados a partir da mera transposição destas denominações do âmbito privado para o âmbito estatal sem o estabelecimento de uma mediação crítica.

Acerca do emprego destas diversas terminologias relativas à temática dos trabalhadores do SUAS, Ferreira (2010) também discute a importância de atentar para a relação estabelecida entre o uso dos termos e a demarcação do lugar institucional que os trabalhadores ocupam no interior da política de assistência social. Nesse sentido, em relação ao panorama histórico do emprego destas designações, a autora afirma que

à época da aprovação da Loas o lugar institucional dos trabalhadores da política pública de assistência social ainda era indiscriminado, sendo que o próprio texto legal refere-se a categorias abrangentes, como recursos humanos e trabalhadores do setor (FERREIRA, 2010, p.72).

Dessa forma, conforme constatado a partir do levantamento e análise da inserção da temática do “trabalho” nas legislações mais gerais em termos de regulação da política de assistência social, foi possível perceber que até a publicação da nova NOB/SUAS, em 2012, o termo “gestão do trabalho” não havia sido utilizado. A LOAS, em 1993, aborda de forma bastante pontual o tema dos “recursos humanos” em apenas um de seus artigos, quando afirma,



em seu 3º Capítulo, no qual dispõe sobre a “Organização e a Gestão” das ações de assistência social, que *“Compete ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social: IX - formular política para a qualificação sistemática e continuada de recursos humanos no campo da assistência social”* (BRASIL, 1993/2009, p.19)<sup>156</sup>. Por isso, Ferreira (2010) afirma que

No que concerne à política de assistência social e, dentro dela, o tratamento dado aos seus trabalhadores, é preciso considerar que o texto da Loas não aprofunda tal questão. Desse modo, o lugar institucional dos trabalhadores da política de assistência social permaneceu como que tácito em meio às atribuições dos órgãos gestores (FERREIRA, 2010, p.69)

Em relação às legislações posteriores à LOAS, como a PNAS (2004) e a NOB - que apresenta as diretrizes de operacionalização do SUAS (2005)<sup>157</sup>-, é possível perceber que, embora a utilização do termo “recursos humanos” se mantenha (sendo utilizado concomitantemente à expressão “gestão de pessoas” no texto da NOB/SUAS), o debate acerca da temática ganha um lugar de expressividade, sendo considerada um dos “eixos fundamentais” da gestão do SUAS.

O texto da PNAS, além de apresentar a Política de Recursos Humanos como um dos eixos estruturantes do SUAS, estabelece os elementos necessários para a integrar tal política - como a instituição de uma política de capacitação, estabelecida de forma sistemática e continuada; a valorização do serviço público e de seus trabalhadores; a priorização do concurso público como forma de acesso; o combate à precarização do trabalho e a ampla participação em mesas de negociação - e aponta para a necessidade de construção de uma Norma Operacional para a área de Recursos Humanos que seja amplamente discutida entre gestores, trabalhadores, conselheiros (BRASIL, 2004/2009). A fragilidade com que o tema dos “recursos humanos” vinha sendo tratado institucionalmente é abordada, inclusive, pela própria PNAS, que aponta que

*O tema recursos humanos não tem sido matéria prioritária de debate e formulações, a despeito das transformações ocorridas no mundo do trabalho e do encolhimento da esfera pública do Estado, implicando precarização das condições de trabalho e do atendimento à população* (BRASIL, 2004/2009, p.53)

Além disso, acerca desta ausência de prioridade dada à temática do trabalho, o texto da PNAS apresenta uma reflexão que vincula a inexistência do debate sobre os recursos humanos

<sup>156</sup> As passagens destacadas dos textos das normativas são apresentadas neste capítulo em itálico, para que possam ser mais facilmente diferenciadas em relação ao texto do capítulo.

<sup>157</sup> É importante destacar que antes da PNAS de 2004, a qual até hoje regula a política de assistência social, foi promulgada uma primeira versão desta PNAS em 1998, assim como NOBs em 1997 e 1998. No entanto, uma vez que estas legislações foram substituídas por outras mais recentes, elas não foram aqui consideradas e analisadas.

à dificuldade de compreensão e delimitação do perfil do servidor da assistência social, da constituição e composição da equipe e dos atributos e qualificação necessários às atividades de gestão da política, o que se conecta à preocupação central desta pesquisa relativa à delimitação institucional do lugar do psicólogo. Sobre isto, o texto da PNAS também ressalta a importância de que a construção de uma NOB-RH do SUAS defina a “*composição da equipe (formação, perfil, atributos, qualificação, etc*” (BRASIL, 2004/2009, p.55).

Já a NOB/RH, aprovada logo em seguida à publicação da PNAS, também reflete a centralidade que o eixo dos “recursos humanos” passa a ocupar na gestão e operacionalização do SUAS, embora ainda sem especificar o entendimento da “gestão do trabalho”. Como apresentado no início desta seção, o texto da NOB reafirma a prioridade estabelecida na PNAS para a construção de uma NOB-RH/SUAS e define a “*qualificação dos recursos humanos*” (BRASIL, 2005/2009, p.86) como um dos eixos estruturantes da gestão do SUAS e o “*sistema de gestão de pessoas por meio, entre outros, da contínua capacitação de gestores e dos agentes operadores das ações de Assistência Social*” (BRASIL, 2005/2009, p.88) como um dos princípios organizativos do Sistema.

A mudança da concepção de “recursos humanos/gestão de pessoas” para a “gestão do trabalho” passa a ocorrer apenas a partir da promulgação da Lei nº 12435, a qual, sancionada em 2011 pela então presidenta Dilma Rousseff, altera a Lei nº 8.742 de 1993 (LOAS), que dispõe sobre a organização da assistência social. Dentre as modificações implementadas pela nova lei, encontra-se a definição de nova redação para o artigo 6º da lei anterior, inscrevendo dentre os objetivos do SUAS: “*implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social*” (BRASIL, 2011, p.2). Acresce, ainda, um artigo importante à lei anterior, que permite que os recursos do cofinanciamento do Sistema, destinados à execução de ações continuadas, sejam aplicados no pagamento dos profissionais que integram as equipes de referência.

Notamos, então, que a primeira menção ao entendimento da “gestão do trabalho” se dá com a “Nova lei do SUAS”, de 2011. No entanto, a referida legislação não explicita claramente a definição e a proposta relativas a esta expressão, o que só vai estar claramente exposto na publicação da nova NOB/SUAS, aprovada pelo CNAS, em 2012, por meio da Resolução nº 033/2012. Esta nova publicação apresenta um capítulo específico sobre a “gestão do trabalho” (capítulo VIII) - uma novidade em relação à NOB anterior - no qual não só define institucionalmente o conceito de gestão do trabalho no SUAS compreendendo, neste âmbito, “*o planejamento, a organização e a execução das ações relativas à valorização do trabalhador e à estruturação do processo de trabalho institucional, no âmbito da União, dos Estados, do*

*Distrito Federal e dos Municípios" (CNAS, 2013a, p.32)*, como também aponta, tanto na parte dos “objetivos do SUAS” quanto nas “responsabilidades comuns aos entes federados” a implementação da gestão do trabalho e da política de educação permanente e, especificamente para os entes, a elaboração, implantação e execução da política de recursos humanos, de acordo com a NOB/RH - SUAS<sup>158</sup>.

Em relação ao conceito de “gestão do trabalho” tal como definido pela nova NOB/SUAS, é importante destacar alguns elementos que se relacionam com as preocupações investigativas desta pesquisa. Em primeiro lugar, a referida publicação destaca, em sua definição de “gestão do trabalho”, o conceito de “processo de trabalho”, relacionando o âmbito da gestão do trabalho à gestão dos processos de trabalho necessários à execução do sistema (FERREIRA, 2010). Nesse sentido, a adoção do conceito de “gestão do trabalho” pelas normativas institucionais reflete a compreensão de que os processos de trabalho coletivos nos quais se inserem as categorias profissionais são regulados e determinados por uma arquitetura institucional própria à política pública, tal como apontado por Barbosa, Cardoso e Almeida (1998). Além disso, a definição também inclui no rol de ações relativas à qualificação dos trabalhadores e à desprecarização das relações de trabalho a “*IV - a adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS*” (CNAS, 2013a, p.32), dentre outras, sublinhando - embora sem delimitar quais - a importância da definição dos perfis profissionais para a consecução dos objetivos da assistência social.

Acerca da modificação introduzida pelos novos textos legais na terminologia referente à temática do trabalho profissional no SUAS, Nery (2009) destaca a importância de considerar alguns processos envolvidos na proposição destas mudanças. Dentre eles, destaca a mobilização empreendida pelas entidades de representação profissional da categoria dos assistentes sociais, materializada no documento "Contribuições do conjunto CFESS/CRESS para a proposta da NOB-RH/SUAS", o qual, aprovado no encontro de 2006, propunha a substituição do termo "recursos humanos" para "gestão do trabalho" no sentido de reforçar a garantia de condições adequadas e necessárias ao trabalho para além daquelas relativas ao salário, Plano de Cargos e Carreira e capacitação. Assim, é importante sublinhar que a utilização destes diferentes termos

---

<sup>158</sup> É importante ressaltar que a publicação da NOB-RH/SUAS intitulada “NOB-RH/SUAS: Anotada e Comentada”, publicada no final de 2011, explicita - em relação a alguns conceitos considerados básicos - a definição de “gestão do trabalho no SUAS”, conforme segue em: “Para efeitos desta NOB, considera-se Gestão do Trabalho no SUAS a gestão do processo de trabalho necessário ao funcionamento da organização do sistema, que abarca novos desenhos organizacionais, educação permanente, desprecarização do trabalho, avaliação de desempenho, adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS, processos de negociação do trabalho, sistemas de informação e planos de carreira, cargos e salários, entre outros aspectos” (BRASIL, 2006/2011, p.101).

“ensejou relevantes reflexões e debates entre trabalhadores, gestores e instâncias organizativas profissionais, em torno da definição terminológica a ser adotada no texto final, capaz de contemplar a amplitude dos compromissos propostos na normativa” (NERY, 2009, p.27).

É também interessante observar que, a partir da Lei nº 12435/2011, o termo “gestão do trabalho” passou a ser comumente referenciado junto à necessidade de implementação de uma Política de Educação Permanente, a qual foi aprovada no ano de 2013 (Resolução nº 004/2013 do CNAS). A análise do texto desta política permite observar a estreita relação que ela guarda com a temática da gestão do trabalho: além de detalhar o histórico de como o tema foi abordado nas Conferências Nacionais de Assistência Social, ela explicitamente se apresenta como a materialização das “*deliberações das conferências sobre o tema, trazendo a gestão do trabalho para o centro da agenda política das instâncias do SUAS*” (CNAS, 2013, p.10), sendo, portanto, uma publicação extremamente importante para a afirmação da “gestão do trabalho” para a operacionalização do Sistema e para a profissionalização das ações (conforme veremos na próxima subseção).

O detalhamento do processo histórico que culminou na materialização das normativas se faz importante para reafirmar a perspectiva segundo a qual os documentos são produtos de determinados contextos histórico-sociais e de diferentes projetos em disputa e negociação. Conforme demonstra Ferreira (2010, p.73/74),

para compreender melhor o processo que culminou na aprovação da NOB-RH/SUAS, interessa examinar as deliberações das Conferências Nacionais de AS porque elas expressam como setores organizados da sociedade civil e também do governo estabeleceram (ou não) consensos em torno da temática relativa aos trabalhadores da política de assistência social.

Nesta perspectiva, acredito ser válida uma breve apresentação acerca de como a temática da gestão do trabalho emergiu como questão central nas deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social, histórico este abordado no próprio texto da Política Nacional de Educação Permanente (PNEP). Como o texto da PNEP detalha este processo apenas até a VIII conferência, realizada em 2012, este panorama será complementado por minha própria análise dos cadernos de deliberações das conferências até os anos mais recentes.

A partir deste levantamento, é possível constatar que a preocupação com o tema do trabalho (e dos trabalhadores da política) emerge como tópico merecedor de atenção específica apenas a partir da III conferência, realizada em 2001<sup>159</sup>, apresentando, segundo Ferreira (2010),

---

<sup>159</sup> Antes deste período, a I Conferência (realizada em 1995) abordou a temática dos “recursos humanos” apenas como parte dos debates relativos ao tema “assessoria e treinamento de pessoal”, sem possuir estatuto próprio. Já a II Conferência (ocorrida em 1997) apresentou apenas uma deliberação sobre a temática (a qual abordava a necessidade de realização de concurso público para a contratação dos profissionais), o que, segundo a

seis deliberações relativas a esse tema. Neste espaço, aspectos relevantes do debate foram destacados, como a necessidade de elaboração e implementação de uma política de capacitação, que fosse continuada e financiada por um Fundo Nacional de Assistência Social, bem como uma deliberação relativa a uma primeira discussão - que aqui nos interessa - sobre as competências, atribuições e composição das equipes nos órgãos gestores<sup>160</sup>.

Já na IV conferência - realizada em 2003 e considerada um marco na trajetória da política de assistência social por ter tido como principal deliberação a criação do SUAS - a temática do trabalho também começa a ganhar mais destaque: a referida conferência não só reafirma alguns pontos já deliberados na conferência anterior, como a necessidade de implementação de uma política de capacitação continuada, como também avança em outros aspectos, tais quais a indicação de definição e implantação de planos de carreira, cargos e salários e da responsabilidade dos entes federados na estruturação do trabalho e valorização dos trabalhadores, bem como indicação de criação de espaços de diálogo entre trabalhadores e gestores. Também reafirmou diretrizes importantes no sentido da profissionalização do trabalho neste campo, afirmando a necessidade de contratação *“por meio de concurso público, de recursos humanos especializados e multidisciplinares nos órgãos gestores, nas três esferas de governo”* (CNAS, 2003, p.27).

Na conferência subsequente, realizada em 2005 e de número cinco, o exame das deliberações permite constatar a presença de um tópico específico intitulado “metas para a gestão de recursos humanos”, evidenciando uma preocupação com o tema. Neste ano, o grande destaque dado ao tratamento da temática do trabalho foi o fortalecimento da demanda pela elaboração de uma Norma Operacional específica para os recursos humanos, que viria a ser elaborada e aprovada no ano seguinte (a NOB-RH/SUAS) e cuja discussão preliminar teve início nesta Conferência. De acordo com Ferreira (2010, p.80), nesta conferência “o eixo relativo de recursos humanos se consolida na pauta nacional, quando são aprovadas seis deliberações, que passam a ter mais foco e precisão em relação às anteriores” e “pela primeira vez é formulada claramente uma demanda de normatização” (FERREIRA, 2010, p.80). À época, também foi apresentada a pesquisa intitulada “Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS”, coordenada pela professora Aldaíza Sposati e que apresentou, pela

---

PNEP, demonstraria que “o lugar do trabalhador na Política de Assistência Social ainda não era tratado como estratégico para a efetivação do novo paradigma e configuração da Assistência Social” (CNAS, 2013, p.7).

De acordo com Ferreira (2010), embora o tema dos recursos humanos não tenha sido objeto de deliberações específicas nesta II Conferência, ele foi destacado como um aspecto relevante a ser tratado nas futuras conferências.

<sup>160</sup> Deliberação 10: “Formar equipe multidisciplinar, garantindo participação de assistente social para assessorar os municípios na implantação e implementação dos projetos e programas sociais” (FERREIRA, 2010, p.78)

primeira vez, um levantamento da composição da força de trabalho da assistência social, entre os municípios, estados e Distrito Federal.

Já a VI conferência, ocorrida em 2007 (e, portanto, sendo posterior à publicação da NOB-RH/SUAS) apresentou deliberações em relação à temática do trabalho baseadas na nova Norma Operacional de Recursos Humanos e deu centralidade à discussão sobre o tema da implementação de uma política nacional de capacitação (CNAS, 2013), possuindo um eixo específico de “recursos humanos” e deliberando metas para a gestão do trabalho no SUAS, dentre as quais se destacam a garantia da profissionalização das ações, de capacitação continuada, de condições adequadas de trabalho e realização de concurso público para a contratação de profissionais.

O debate acerca da gestão do trabalho na política de assistência social avançou na VII conferência, realizada em 2009, por meio de pautas que expressavam a preocupação com a criação de espaços de diálogo entre os trabalhadores e de fortalecimento das relações institucionais necessárias à implementação da NOB-RH, sendo a necessidade de capacitação realçada entre os temas deliberados, sobretudo após a aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, ocorrida no mesmo ano, a qual tornou “mais urgente e imperativa” (CNAS, 2013, p.9) a necessidade de elaboração e implementação de uma política de educação continuada e permanente.

Já a VIII conferência, realizada em 2011, pode ser considerada um marco nas discussões sobre o trabalho na política de assistência social, tendo como tema principal a “A consolidação dos SUAS e a Valorização dos seus Trabalhadores” (CNAS, 2013) e apresentando como um dos subtemas de deliberação as “estratégias para a estruturação da gestão do trabalho no SUAS”. Dentre os aspectos debatidos nesta Conferência, destacam-se as deliberações relativas à(os): estruturação da gestão do trabalho, Planos de Carreira, Cargos e Salários, realização de concurso público e necessidade de qualificação dos trabalhadores por meio de uma política de educação continuada e permanente e do diagnóstico do número de trabalhadores necessários em relação à demanda do trabalho dos serviços, programas, projetos e benefícios.

Nesse sentido, esta conferência pode ser considerada a culminância das discussões sobre gestão do trabalho e qualificação e valorização dos trabalhadores, que já vinham sendo realizadas nas conferências desde o início (CNAS, 2013). É importante lembrar que a priorização da temática da gestão do trabalho (já sob esta designação) não foi mero acaso, já que a Lei nº 12435/2011 - que instituiu o SUAS no âmbito da política de assistência social e estabeleceu a implantação da gestão do trabalho e da educação permanente como um dos objetivos do Sistema - é de mesmo ano. Vale lembrar que no ano de 2012, de forma

concomitante ao processo de elaboração da PNEP, foi instituído o Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS) (CNAS, 2013).

Seguindo neste movimento, a IX conferência trouxe também deliberações específicas relacionadas à “gestão do trabalho”. Realizada em 2013, o compilado de deliberações apresenta um eixo intitulado “gestão do trabalho”, dentro do qual destacam-se os itens relativos: à possibilidade de alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal para admitir a contratação de profissionais fora dos limites percentuais; à instituição do decreto do CapacitaSUAS; à instituição de setor específico para a gestão do trabalho no âmbito da gestão e financiamento da PNAS; e, sobretudo, ao estabelecimento de parcerias, nos três entes federados, entre a gestão do trabalho e as organizações e conselhos de classe das categorias profissionais de nível superior no SUAS, “visando esclarecer as áreas e contribuições de cada categoria profissional para qualificação dos serviços socioassistenciais” (CNAS, 2014a, p.3) - item que é melhor explorado em seção posterior deste capítulo.

Já nas últimas conferências - de números X e XI, realizadas nos anos 2015 e 2017, respectivamente - a gestão do trabalho não se configurou como um eixo específico. No entanto, na XI conferência houve menções mais explícitas à questão do trabalho e à valorização dos trabalhadores, tanto na reafirmação da importância de realização de concurso público para o provimento de todos os cargos da política de assistência social (seja de nível fundamental, médio ou superior), quanto na defesa do cumprimento da NOB-RH/SUAS e na melhoria das condições de trabalho, implantando piso salarial, Plano de Cargos e Carreiras, carga horária e efetivando a política de saúde do trabalhador (CNAS, 2017).

Retomando a apresentação de alguns aspectos presentes no texto da Política Nacional de Educação Permanente (PNEP) no que se refere à “gestão do trabalho”, também é válido ressaltar a centralidade que as categorias “processos de trabalho” e “práticas profissionais” assumem para pensar a “gestão do trabalho” e para embasar a perspectiva segundo a qual caberia à educação permanente não apenas o desenvolvimento de habilidades específicas nos trabalhadores, mas também - e sobretudo - a problematização dos pressupostos e contextos dos processos de trabalho e das práticas que ocorrem no cotidiano do trabalho profissional.

*No âmbito organizacional do SUAS, a implantação da perspectiva da Educação Permanente deve partir do reconhecimento da centralidade dos processos de trabalho e das práticas profissionais relacionadas à gestão participativa e ao provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais para a estruturação dos processos de planejamento e implementação de ações de formação e capacitação. Essa centralidade resulta do papel que os processos de trabalho e as práticas profissionais desempenham como principais mediadores da gestão descentralizada e participativa do SUAS e da concretização dos serviços e benefícios ofertados (CNAS, 2013, p.16)*

Nesse sentido, notamos que a publicação também afirma, além da importância da “gestão do trabalho” para a operacionalização do SUAS e consecução de seus objetivos, a centralidade do trabalhador neste cenário, uma vez que o trabalho nas políticas sociais, caracteristicamente imaterial (conforme abordado no segundo capítulo desta dissertação), não pode prescindir da mediação direta do trabalho profissional (RAICHELIS, 2011) , isto é, o provimento das ações e serviços socioassistenciais dependem, fundamentalmente, do trabalho humano, “mesmo em estágios avançados de tecnologização e organicidade” (NERY, 2009, p.77).

*O trabalho relacionado à função de provimento de serviços e benefícios é fundado essencialmente em relações sociais e intersubjetivas. Os conhecimentos teóricos, metodológicos e tecnológicos requeridos apresentam uma estreita vinculação com os contextos históricos, econômicos, políticos e socioculturais. Por isso, essa função requer constante análise, reflexão e adequação - por parte dos trabalhadores - de práticas profissionais e processos de trabalho, seja no que se refere às relações internas às equipes de trabalho, seja no que diz respeito ao trabalho dirigido diretamente aos cidadãos que demandam as proteções da Assistência Social [...] Disso resulta que os trabalhadores ocupam um lugar de centralidade na efetivação dos direitos socioassistenciais (CNAS, 2013, p.13)*

A partir da apresentação deste panorama, notamos, portanto, que a inclusão da perspectiva da gestão do trabalho nas normativas que regulam o SUAS representa uma mudança substancial para pautar a operacionalização das ações de gestão e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, dando destaque - e, mais do que isso, centralidade - ao lugar institucional ocupado pelos trabalhadores, os quais se tornam, “dentro dessa nova proposta, peça fundamental de um novo aparato institucional que está sendo projetado” (NERY, 2009, p.78). Nesse sentido, tal como discutido por Almeida e Alencar (2011), uma perspectiva analítica que compreenda a importância da mediação da categoria teórica “trabalho” para a análise das ações profissionais não pode desconsiderar as determinações que incidem sobre os processos de trabalho, dentre as quais os parâmetros institucionais que orientam e regulam as diversas inserções profissionais. Por isso, a investigação sobre a temática da gestão do trabalho nas normativas da política de assistência social se faz importante para a compreensão da inserção do psicólogo neste campo, uma vez que é no bojo desta perspectiva e lugar que este profissional passa a inserir-se como uma das categorias profissionais que compõem as equipes de referência do SUAS, como abordado na próxima subseção.

Por fim, é também válido destacar que a temática da “gestão do trabalho”, tal como preconizada pelas normativas da política de assistência social, também é destacada nas publicações institucionais do Sistema Conselhos de Psicologia que se referem aos parâmetros



de atuação no âmbito do SUAS, apoiando-se no que preconiza a NOB-RH em relação à gestão do trabalho para estabelecer parâmetros de atuação para o psicólogo nesta política (CFP, 2008). Tal fato demonstra importância que ela adquire no que se refere à compreensão do trabalho e possibilidade de elaboração de parâmetros profissionais, uma vez que “as possibilidades de atuação profissional não podem ser desvinculadas das condições e processos em que se realiza o trabalho” (CFP; CFESS, 2007, p.43). Portanto, qualquer análise que se faça acerca da inserção, competências e atribuições das categorias profissionais envolvidas na execução desta política não pode prescindir de levar em consideração a perspectiva da gestão do trabalho.

#### 4.1.2 Profissionalização no SUAS e constituição de equipes de referência: a dimensão coletiva dos processos de trabalho

Um aspecto que merece destaque em relação às mudanças inseridas nos marcos institucionais a partir da adoção da perspectiva da gestão do trabalho diz respeito ao realce dado por esta perspectiva à profissionalização das ações desenvolvidas no interior da política de assistência social. De acordo com Ferreira (2010), a profissionalização é considerada um item central para a compreensão da lógica interna da NOB-RH/SUAS, principal marco normativo no que se refere ao âmbito da gestão do trabalho no SUAS.

Por profissionalização entende-se, segundo Nery (2009), o rompimento com a gênese histórica de uma assistência social vinculada à caridade e operada por pessoas leigas e “bem-intencionadas”<sup>161</sup> e a assunção da prerrogativa de que as ações socioassistenciais devem ser geridas e executadas por profissionais respaldados em conhecimentos técnico-científicos, éticos e políticos. Nas palavras de Ferreira (2010, p.167/168),

[...] no que diz respeito às relações entre o conhecimento científico e a atuação profissional no âmbito da política de assistência social, há uma clara e legítima convocação para que sua fundamentação científica seja ampliada e adensada.

Esta “clara e legítima convocação” se expressa, em termos dos marcos institucionais, em algumas normativas estratégicas, aqui selecionadas para análise e exposição, que deliberam acerca dos profissionais requisitados para integrar a gestão e execução do SUAS: a NOB-RH/SUAS (aprovada pela resolução nº 269/2006 do CNAS); a Tipificação Nacional dos

---

<sup>161</sup> "(...) examinar seu processo de profissionalização [campo da Assistência Social] significa considerar sua origem e o longo percurso percorrido, muito mais enquanto uma prática eventual e assistemática do que como um trabalho profissional no campo dos referentes públicos. Assim, a desprofissionalização é uma característica histórica da Assistência Social, herança esta marcada pela ausência, em alguns momentos, e, em outros, pela inconsistência das ações desenvolvidas, mesmo contando com a intervenção de profissionais" (NERY, 2009, p.35).

Serviços Socioassistenciais (deliberada pela resolução nº 109/2009 do CNAS)<sup>162</sup>; a resolução nº 017/2011 do CNAS (que ratifica e amplia as categorias profissionais de nível superior definidas pela NOB-RH/SUAS); a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (instituída pela resolução nº 004/2013 do CNAS) e a resolução nº 006/2016 do CNAS (que estabelece parâmetros para a supervisão técnica no SUAS, em consonância com a PNEP). Nesse sentido, o presente tópico apresenta os principais aspectos relativos à profissionalização e à reflexão sobre a dimensão coletiva dos processos de trabalho a partir da definição da composição das equipes preconizada a partir destes marcos normativos, sendo que as características desta composição (interdisciplinaridade e competências e atribuições) e os argumentos que embasam esta contratação são melhor abordados nas categorias subsequentes.

Desde a criação do SUAS, operacionalizado primeiramente pela NOB/SUAS de 2005, a profissionalização das ações já fora apontada como garantia das seguranças a serem afiançadas pela política de assistência social, como podemos observar na redação do seguinte trecho da referida Norma, acerca da função de proteção social da política: “*A segurança de desenvolvimento de autonomia exige **ações profissionais e sociais** para [...] (BRASIL, 2005/2009, p.91, grifos meus)*. Esta compreensão é reforçada também no texto da nova NOB/SUAS, de 2012, não apenas nos trechos referentes às seguranças afiançadas (acrescentando que a segurança de acolhida deverá contar com *escuta profissional qualificada*), mas também - uma novidade em relação à NOB anterior - no artigo referente à explicitação dos princípios éticos da oferta da proteção social, que preconiza a: “*garantia de atenção profissional direcionada para a construção de projetos pessoais e sociais para autonomia e sustentabilidade do usuário*” (CNAS, 2013a, p.4).

Como parte deste esforço, conforme demonstra a análise das deliberações das Conferências Nacionais no que se refere às metas de ampliação dos quadros de profissionais e garantia da constituição de uma Norma Operacional para os Recursos Humanos, esboça-se uma preocupação com a definição e composição das equipes de referência, formação, perfil profissionais, habilidades requeridas, qualificação, etc. Exemplo disso pode ser encontrado na deliberação da V Conferência em relação às metas para a gestão de recursos humanos, que preconizava

*Afiançar política de recursos humanos que garanta: a) melhoria das condições de trabalho; b) isonomia salarial; c) **definição da composição de equipes multi-profissionais, formação, perfil, habilidades, qualificação, etc.**; d) definição de piso salarial e benefícios para as categorias profissionais da área de assistência social,*

<sup>162</sup> Esta normativa, segundo Nery (2018, p.101), configura-se como "(...) mais um instrumento voltado ao reconhecimento da necessidade, para Assistência Social, de um trabalho profissionalizado alicerçado em conhecimento técnico e direção ética na defesa do Decálogo dos Direitos Socioassistenciais".

*em articulação com os conselhos de classe e sindicatos (CNAS, 2005, p.4, grifos meus).*

Assim, como fruto das discussões que vinham sendo empreendidas desde a operacionalização do SUAS em 2005, o ano de 2006 inaugura a aprovação da NOB-RH/SUAS, deliberada como o “*instrumento normativo responsável pela definição de diretrizes e responsabilidades no âmbito da política do trabalho na área da assistência social*” (BRASIL, 2006/2011, p.103). Esta publicação não apenas reitera o entendimento da gestão do trabalho como uma questão estratégica para o SUAS, mas estabelece princípios e diretrizes para o âmbito da gestão do trabalho no SUAS<sup>163</sup>, dentre os quais destaca-se um capítulo referente à constituição das equipes de referência, definida pela normativa como

*aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários (BRASIL, 2006/2011, p.25)*

Neste capítulo, a Norma sublinha a importância do caráter profissional das equipes, ressaltando a necessidade de a referência ser estabelecida a partir de conhecimentos técnicos *específicos*, de posturas éticas e cujas características e objetivos se adequem aos serviços ofertados. Além de ressaltar a natureza *específica e diferenciada* dos conhecimentos requeridos para a equipe de referência, aspecto que se encontra melhor trabalhado na próxima categoria, a normativa também define de forma sucinta a constituição das equipes de referência em termos da quantidade dos profissionais de nível médio e superior em cada nível de complexidade do sistema, estabelecendo: a) para a PSB, a obrigatoriedade do profissional de Psicologia apenas em municípios de médio e grande porte (sendo profissional preferencial nos municípios de pequeno porte do tipo I e II)<sup>164</sup>; b) para a PSE - Média Complexidade, obrigatoriedade de um psicólogo para "municípios em gestão inicial e básica" e dois para "municípios com gestão

---

<sup>163</sup> Em linhas gerais, a NOB-RH estabelece capítulos relativos a(os): princípios éticos para os trabalhadores, equipes de referência, diretrizes para a política nacional de capacitação, diretrizes nacionais para os planos de carreira, cargos e salários (PCCS), diretrizes para as entidades e organizações da assistência social, diretrizes para o co-financiamento da gestão do trabalho, responsabilidades de cada ente federado para a gestão do trabalho, organização do Cadastro Nacional de Trabalhadores (CADSUAS), controle social da gestão do trabalho no SUAS, regras de transição e conceitos básicos (BRASIL, 2006/2011), conforme apresentado no segundo capítulo desta dissertação.

<sup>164</sup> É válido destacar que, apesar de a NOB-RH/SUAS definir o psicólogo como uma categoria *preferencial* para a PSB em municípios de pequeno porte, uma publicação anterior a ela, de 2004 - que traz instruções para a celebração de convênios no âmbito do PAIF, serviço pertencente à PSB - preconiza a inserção do profissional de Psicologia como *obrigatória* para a operacionalização do PAIF, sem fazer menção ao porte dos municípios. De acordo com este documento, a operacionalização do PAIF deve contar com uma equipe técnica exclusiva ao serviço e capacitada para realizar o acompanhamento psicossocial, contendo necessariamente um psicólogo (para até 200 famílias referenciadas) ou dois psicólogos (de 200 a 300 famílias referenciadas) (BRASIL, 2004).

plena e estados com serviços regionais"; c) para a PSE - Alta Complexidade, obrigatoriedade de um profissional de Psicologia para cada serviço/equipamento específico (abrigo institucional, casa-lar e casa de passagem; família acolhedora; república e instituições de longa permanência para idosos) (BRASIL, 2006/2011)<sup>165</sup>.

Além disso, no que se refere à constituição das equipes de referência, a NOB-RH também preconiza a garantia de um quadro de referência de profissionais para exercer as funções essenciais de gestão especificadas por ela, indicando a preocupação com a profissionalização das ações também na esfera da gestão<sup>166</sup>. A normativa ainda indica, como regras de transição, a realização de estudos relativos às equipes de referência no âmbito do SUAS que abordem, dentre outros aspectos, sua concepção e a relação entre as especialidades e os serviços, além de estudos acerca “*dos perfis das categorias profissionais de nível superior, médio e fundamental do SUAS, mediante análise das informações contidas na Classificação Brasileira de Ocupações - CBO, com a finalidade de apresentar sugestões para atualização da CBO*” (BRASIL, 2006/2001, p.97).

Assim, a NOB-RH/SUAS se apresenta como um instrumento normativo fundamental em direção à profissionalização na política de assistência social, afirmando a exigência da contratação de profissionais com conhecimentos anteriores (formação especializada) e constante atualização (formação continuada) (BRASIL, 2006/2011), constituindo-se em um marco institucional importante no sentido de estabelecer, além da profissionalização das ações na política de assistência social, também o caráter coletivo do desenvolvimento do trabalho profissional mediante a execução dos serviços socioassistenciais por equipes de referência constituídas por um conjunto heterogêneo de profissionais. Segundo Nery (2009, p.104),

[...] trata-se de assumir que a política social e o Estado, em suas diferentes esferas, em função das alterações do contexto sociopolítico, demandam a ampliação de seu contingente de profissionais, tanto das formações historicamente a eles vinculados, dentre elas, com destaque, o Serviço Social, como também as demais áreas de conhecimento que, no caso do SUAS, tem revelado contribuições da Psicologia Social (NERY, 2009, p.104).

No entanto, alguns aspectos relevantes chamam atenção na análise do texto da NOB-RH, no que se refere à constituição das equipes. Em primeiro lugar, embora ela delimite o

<sup>165</sup> A NOB-RH estabelece também o quantitativo e definição das outras categorias profissionais de nível superior (assistentes sociais para a PSB e PSE de alta complexidade; assistentes sociais e advogados para a PSE de média complexidade) e o quantitativo de profissionais de nível fundamental e médio. No entanto, dado que o recorte desta pesquisa se refere à inserção do profissional de Psicologia, a redação deste capítulo priorizou a apresentação da definição de inserção desta categoria.

<sup>166</sup> Este quadro foi posteriormente definido e reconhecido em termos das categorias profissionais de nível superior para execução das funções de gestão no ano de 2011, através da Resolução nº 017/2011 do CNAS.

quantitativo de profissionais de nível superior e médio para cada nível de complexidade do SUAS, não há explicitação das lógicas que orientam a configuração destas equipes, as quais, de acordo com Ferreira (2010), são bastante distintas e não estão claras.

Em alguns casos há detalhamento das competências requeridas, como para coordenadores dos serviços; enquanto em outros há apenas indicação da profissão; em outras situações indica-se apenas o grau de escolaridade exigido ou ainda é apontada apenas a função, sem a correspondente qualificação. *Creio que para a maioria dos leitores o modo como as equipes de referência são apresentadas cria mais dificuldade do que entendimento* (FERREIRA, 2010, p.18/19, grifos meus).

Nesse sentido, notamos que, embora a NOB-RH/SUAS reconheça a importância da adoção de quadros profissionais *específicos* para a provisão dos serviços socioassistenciais, deliberando sobre sua composição, não ficam explicitados em seu texto os argumentos que justifiquem a escolha por determinadas categorias profissionais, tampouco a expectativa em relação aos conhecimentos técnicos, competências e atribuições específicas a cada um para a organização do trabalho<sup>167</sup>. Conforme discute Ferreira (2010) as diretrizes referentes à contratação de profissões reconhecidas por meio de concurso público foram estabelecidas sem que fossem “suficientemente debatidos os conhecimentos necessários para a investidura nos cargos e empregos” (FERREIRA, 2010, p.141/142), produzindo um esvaziamento quanto às expectativas de conhecimento dos profissionais a serem avaliadas na contratação. Nesse mesmo sentido, Nery (2009) demonstra que, apesar de a NOB-RH/SUAS avançar no debate acerca dos fundamentos teórico-metodológicos do trabalho no SUAS, preconizando o compartilhamento das tarefas no encontro entre formações *específicas*, “não foram ainda estabelecidos padrões capazes de equacionar, de forma condizente, demandas socioassistenciais e quadro de profissionais” (NERY, 2009, p.97).

Alguns instrumentos normativos deliberados após a criação da NOB/RH complementam e/ou retificam alguns aspectos relacionados à constituição das equipes e explicitação das categorias profissionais requeridas para a execução dos serviços socioassistenciais, como a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009/2014), e as resoluções nº 017/2011 e 009/2014 do CNAS.

O texto da Tipificação Nacional (aprovado pela resolução nº 109/2009 do CNAS) descreve detalhada e didaticamente todos os serviços preconizados para cada nível de

---

<sup>167</sup> Embora não explicitadas, é possível encontrar algumas pistas acerca destes argumentos, conforme aborda a discussão realizada em seção posterior deste capítulo.

complexidade do SUAS, discriminando, em relação às “provisões”<sup>168</sup> de cada um, os “recursos humanos requeridos” e o “trabalho social essencial ao serviço”. Uma análise destes parâmetros permite a constatação de que o estabelecimento discriminado dos aspectos relativos aos recursos humanos e ao trabalho social, embora reafirme a importância da profissionalização dos serviços, não avança em relação ao que preconiza a NOB-RH, uma vez que, para a maior parte dos serviços, a Tipificação estabelece que os recursos humanos são “*de acordo com a NOB-RH*”<sup>169</sup>, sem fazer menção explícita à definição de categorias profissionais específicas<sup>170</sup>.

Já as resoluções nº 017/2011 e nº 009/2014 do CNAS retificam algumas diretrizes apresentadas na NOB-RH no que se refere aos profissionais de nível superior e aos profissionais de nível fundamental e médio, respectivamente. Sendo estratégica e fundamental para pensar o processo de profissionalização do SUAS, a resolução nº 017/2011 foi criada para ratificar a equipe de referência definida pela NOB-RH/SUAS, não só reconhecendo as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e as funções essenciais de gestão, como também ampliando o rol das categorias profissionais que podem compor a equipe de referência dos serviços (CNAS, 2011). De acordo com o próprio texto da NOB-RH, republicado em 2011,

*ao reconhecer outras profissões que agregam saberes e habilidades aos serviços, essa Resolução avança na definição das condições para o aprimoramento da gestão do sistema e a oferta qualificada dos serviços socioassistenciais (BRASIL, 2006/2011, p.31)*<sup>171</sup>.

Nesse sentido, no que se refere à inserção do profissional de Psicologia, a referida resolução altera o que preconiza a NOB-RH/SUAS acerca da definição das equipes de referência, colocando-o como um profissional obrigatório (e não mais preferencial, como preconizava a NOB-RH para os municípios de pequeno porte na PSB) para todos os níveis de

<sup>168</sup> De acordo com a Tipificação Nacional, as “provisões” estão relacionadas às “ofertas do trabalho institucional organizadas em quatro dimensões: ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social essencial ao serviço” (BRASIL, 2009/2014, p.9).

<sup>169</sup> Uma exceção para esta afirmativa encontra-se nos serviços de “acolhimento institucional para crianças e adolescentes”, “repúblicas para jovens” e “família acolhedora”, para os quais a Tipificação preconiza que os recursos humanos necessários à execução dos serviços estejam de acordo não só com a NOB-RH, mas também com o documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”.

<sup>170</sup> Algumas pistas implícitas podem ser encontradas na tipificação de alguns serviços, conforme abordado na próxima seção deste capítulo.

<sup>171</sup> Já a resolução nº 009/2014 ratifica e reconhece, em consonância com o preconiza a NOB-RH/SUAS, as ocupações e as áreas de ensino médio e fundamental do SUAS, avançando na definição das ocupações profissionais de nível médio (cuidador social, orientador/educador social) e nível fundamental (auxiliar de cuidador social) e no detalhamento do desempenho das funções de apoio ao provimento dos serviços, projetos, programas e benefícios de cada uma delas (CNAS, 2014). No entanto, por não ser o recorte desta pesquisa, a menção a esta resolução foi aqui realizada apenas com o objetivo de apontar sua importância enquanto instrumento normativo referente ao processo de profissionalização do SUAS, sem uma análise mais aprofundada de tal documento.

complexidade do SUAS, independente do porte do município. Assim, de acordo com esta resolução, tornam-se profissionais obrigatórios: no âmbito da PSB, o psicólogo e o assistente social; no âmbito da PSE de média complexidade, psicólogo, assistente social e advogado; para a PSE de alta complexidade, psicólogo e assistente social.

A resolução também reconhece a inserção de outras categorias profissionais que poderão integrar as equipes de referência de acordo com as requisições específicas dos serviços, como pedagogos, sociólogos, terapeutas ocupacionais, antropólogos e economistas domésticos, além de definir que “*entende-se por categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços aquelas que possuem formação e habilidades para o desenvolvimento de atividades específicas e/ou de assessoria à equipe técnica de referência*” (CNAS, 2011, p.2). Além disso, estabelece também as categorias profissionais que preferencialmente poderão compor o âmbito da gestão do SUAS, incluindo neste elenco também o profissional de Psicologia.

Acerca desta resolução, vale destacar que sua deliberação é resultado não apenas dos debates realizados no âmbito do CNAS acerca da gestão do trabalho, conforme aponta a NOB-RH (BRASIL, 2006/2011), mas também do movimento dos trabalhadores em seus espaços de fóruns e discussão, conforme demonstra uma fala<sup>172</sup> do professor Ricardo Antunes na VIII Conferência Nacional de Assistência Social (CNAS, 2012). Tal fato também é registrado na própria NOB-RH, segundo a qual

*Entre 2010 e 2011, o Conselho Nacional de assistência Social coordenou cinco encontros regionais e um encontro Nacional com os Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para debater os conhecimentos, habilidades e técnicas necessárias para o alcance dos objetivos dos serviços socioassistenciais e da gestão do sistema, visando subsidiá-lo no processo de reconhecimento das categorias profissionais de nível superior (BRASIL, 2006/2011, p.89/90)*

Notamos, então, que os parâmetros de definição das categorias profissionais específicas requisitadas para integrar as equipes de referência do SUAS, bem como dos conhecimentos, habilidades e técnicas considerados necessários, foi realizada por processos que contaram com a participação da sociedade civil e dos próprios trabalhadores. Contudo, além de o registro deste processo não estar explicitado nas normativas e nem ser fácil acesso ao domínio público para

---

<sup>172</sup> “Em 2009, aconteceram os encontros regionais dos trabalhadores, como uma proposta de Fórum Nacional dos Trabalhadores, que foi encampada pelo governo. E dos encontros regionais nós fizemos um Encontro Nacional dos Trabalhadores do SUAS. Um dos grandes avanços decorrentes foi a Resolução do CNAS nº 17, que descreve as 12 profissões de nível superior que integram o SUAS. Além dos assistentes sociais e psicólogos, que são da equipe obrigatória, outras categorias passam a integrar a equipe de trabalho do SUAS. Esse é resumidamente o histórico do nosso movimento, do Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS” (CNAS, 2011, p.74).

que uma maior compreensão acerca das diretrizes institucionais organizativas do trabalho profissional seja realizada, também não são discriminadas, no texto normativo, quais seriam estas habilidades e conhecimentos de cada categoria profissional considerados necessários para o desenvolvimento do trabalho coletivo e consecução das finalidades comuns ao trabalho, das quais falam Cordeiro (2018) e Ribeiro e Guzzo (2014).

De forma semelhante, embora o próprio texto da NOB-RH afirme que tanto ela como a resolução nº 017/2011 consolidam “a direção de profissionalização da política de assistência social, *indicando parâmetros para a seleção de profissionais*” (BRASIL, 2006/2011, p.31), tal resolução, assim como a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, também não explicita os argumentos envolvidos na definição das categorias profissionais de nível superior, não apresentando uma justificativa para a obrigatoriedade de a equipe de referência contar necessariamente com o psicólogo e o assistente social em todos os níveis de complexidade, tampouco detalhando as competências e atribuições requisitadas e esperadas por parte de cada categoria profissional.

No que se refere a esta reflexão, alguns documentos podem ser considerados estratégicos não só para o exame do processo de profissionalização no SUAS, mas também para a análise da abordagem das competências e habilidades requeridas dos profissionais, dentre os quais podemos destacar a Política Nacional de Capacitação (BRASIL, 2011) e a Política Nacional de Educação Permanente (publicada através da resolução nº 004/2013 do CNAS).

A necessidade de construção de uma Política Nacional de Capacitação orientada pela finalidade de produzir e difundir conhecimentos direcionados ao desenvolvimento de competências e atitudes das equipes de referência foi reconhecida pela própria NOB-RH. Nesse sentido, esta política foi aprovada em 2011 visando “*promover, além da capacitação técnica específica, de acordo com a formação profissional e atuação no SUAS, a aquisição de novos conhecimentos, habilidades e atitudes*” (BRASIL, 2011a, p.16, grifos meus) e superar o entendimento da capacitação continuada como simples reprodução de conteúdos e transmissão de instruções sobre o próprio SUAS. Nesse sentido, a lógica presente na Política Nacional de Capacitação preconiza a possibilidade de construção de reflexões permanentes sobre os processos de trabalho, tanto no âmbito da gestão quanto dos serviços, implicando os trabalhadores como protagonistas do processo de transformação do trabalho a partir do desenvolvimento de novos conhecimentos e habilidades.

Este conceito aparece também como central na Política Nacional de Educação Permanente (PNEP), a qual retoma a perspectiva da construção e da disseminação de conhecimentos, habilidades e atitudes que impactem na qualificação das diferentes dimensões do SUAS, reiterando que a complexidade da realidade social exige um processo permanente de



qualificação das práticas profissionais através da proposição de novos saberes e competências (CNAS, 2013). Nesse sentido, a própria definição de educação permanente reafirma sua importância para o processo de profissionalização da política de assistência social à medida que a relaciona ao processo de proposição contínuo de novos conhecimentos e atitudes profissionais com base no reconhecimento da centralidade dos processos de trabalho e das práticas profissionais. De acordo com a PNEP,

*Entende-se por Educação Permanente o processo contínuo de atualização e renovação de conceitos, práticas e atitudes profissionais das equipes de trabalho e diferentes agrupamentos, a partir do movimento histórico, da afirmação de valores e princípios e do contato com novos aportes teóricos, metodológicos, científicos e tecnológicos disponíveis (CNAS, 2013, p.16)*

Além disso, a PNEP elenca o reconhecimento das categorias profissionais que compõem o SUAS como uma das estratégias para a superação da situação de precarização do trabalho neste sistema, reafirmando, mais uma vez, a importância da profissionalização das ações, da definição das categorias profissionais e do desenvolvimento de conhecimentos e habilidades necessários à qualificação das ações da política. Assim, sendo voltada para todos os trabalhadores SUAS (de ensino fundamental, médio e superior que atuam nas redes socioassistenciais governamental e não-governamental), gestores e agentes de controle social, a PNEP destaca a importância da educação permanente como instrumento para o desenvolvimento de competências e habilidades, enfatizando estas dimensões para além do aspecto da formação técnica dos trabalhadores (sendo, também, uma formação ética e política)<sup>173</sup>.

*Não se trata, portanto, de treinar trabalhadores e conselheiros em habilidades técnicas pré-definidas. Trata-se de oferecer-lhes oportunidades de formação e capacitação que permitam tanto a apreensão dos conhecimentos necessários ao qualificado desempenho de suas funções laborais, como a construção de conhecimentos novos, que permitam a melhoria contínua da qualidade do trabalho que realiza e seu próprio desenvolvimento enquanto profissional, pessoa humana e cidadão [...] Assim, requer-se do processo de formação e capacitação o desenvolvimento de competências socioprofissionais, ou seja, de competências compreendidas na sua tridimensionalidade: técnica, ética e política (CNAS, 2013, p.19/20)*

No que se refere às preocupações centrais que orientaram a análise documental desta pesquisa, um aspecto a ser ressaltado acerca PNEP diz respeito ao fato de que o

<sup>173</sup> Vale destacar que, nesse sentido, a PNEP diferencia os conceitos de “competência” e “habilidade”: enquanto este último estaria restrito a um sentido mais técnico e pragmático, a competência estaria relacionada ao “conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções e atribuições laborais de um trabalhador, visando ao alcance dos objetivos, princípios e diretrizes do SUAS” (CNAS, 2013, p.19), ou seja, a competência diria respeito a um conceito mais amplo, englobando um tripé de capacidades (conhecimentos, habilidades e atitudes) mobilizadas pelo trabalhador para a realização de atividades específicas.

desenvolvimento de competências profissionais - tão destacado ao longo de todo o texto da normativa - em muitos momentos aparece vinculado à necessidade de ser adequado às particularidades de cada contexto (gestão ou provimento dos serviços - que possuem especificidades em relação a seus processos de trabalho, especialidades e composição profissional) e de cada qualificação profissional, como pode ser observado em dois dos objetivos específicos apresentados pelo texto da PNEP:

*Desenvolver junto aos trabalhadores da Assistência Social as **competências e capacidades específicas e compartilhadas** requeridas para a melhoria e qualidade continuada da gestão do SUAS e da oferta e provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais; g) Ofertar aos trabalhadores Percursos Formativos e ações de formação e capacitação **adequados às qualificações profissionais** requeridas pelo SUAS (CNAS, 2013, p.11/12, grifos meus).*

Nesse sentido, a PNEP preconiza que o desenvolvimento de competências seja realizado também de forma diferenciada, reconhecendo que algumas competências são *compartilhadas* e outras *específicas*, mas não explicita de forma discriminada quais competências devem ser atribuídas ou desenvolvidas para cada categoria profissional e/ou nível de formação. Desta forma, embora as diretrizes de profissionalização do SUAS representem, nas palavras de Nery (2009, p.98, grifos meus), uma “oportunidade de superação do imediatismo, da improvisação, do caráter inespecífico das várias profissões atuantes, viabilizando alterações significativas na compreensão multidimensional do fazer na assistência social [...]” ao preconizar a constituição de equipes de referência *interdisciplinares* e o desenvolvimento de um *trabalho social combinado*, a definição do *caráter específico* das profissões e das competências e habilidades a elas relacionadas não aparece de forma explícita em documentos tão estratégicos para a normatização do processo de profissionalização, o que dificulta a apropriação de cada categoria profissional de seu lugar e/ou papel no desenvolvimento do trabalho coletivo e pode ser um fator envolvido no aspecto presente na literatura em Psicologia acerca da falta de clareza sobre o papel do psicólogo no âmbito da política de assistência social (CORDEIRO, 2018). Esta discussão é realizada de forma mais adensada na próxima seção.

## 4.2 **Indiferenciação versus interdisciplinaridade**

### 4.2.1 Trabalho social/coletivo e a interdisciplinaridade

Conforme apresentado na seção anterior, um dos aspectos de relevância no que se refere à profissionalização do SUAS diz respeito à dimensão da *interdisciplinaridade* e do *caráter*

*combinado* do trabalho a ser desenvolvido pelas equipes de referência, cuja composição integra profissionais de diferentes profissões e níveis de formação. De forma a promover um maior adensamento da discussão sobre este aspecto, considerado fundamental em relação às preocupações investigativas desta pesquisa uma vez que expressa a dimensão coletiva dos processos de trabalho tal como discutida por Almeida e Alencar (2011), a presente seção apresenta as principais normativas nas quais estes conceitos são discutidos, analisando de que forma este conteúdo é abordado por elas.

Vale ressaltar, antes da exposição do exame específico das normativas, que a perspectiva interdisciplinar apontada pelos documentos pressupõe não apenas uma variedade heterogênea de profissionais de nível superior, mas também a convivência entre as diversas profissões e ocupações de nível médio e fundamental no desenvolvimento do trabalho coletivo. Esta perspectiva é também reiterada por Nery (2018), quando afirma, em relação à análise do trabalho interdisciplinar no SUAS, que “[...] a dimensão interdisciplinar do trabalho social a ser desempenhado no SUAS aqui debatida se pauta nos processos de trabalho coletivos, construídos de modo articulado e complementar entre as profissões, funções e saberes” (NERY, 2018, p.109).

Feita esta observação, o levantamento e leitura dos cadernos de deliberações e anais das Conferências Nacionais de Assistência Social permitem compreender que a temática já vinha sendo apontada desde as discussões que levaram à criação da PNAS e do SUAS. Durante a IV conferência, realizada em 2003, uma das deliberações apresentadas no painel relativo à “Gestão e Organização” da política de assistência social foi a de

*Garantir e/ou melhorar a infra-estrutura física, material, financeira e, por meio de concurso público os recursos humanos especializados e multidisciplinares nos órgãos gestores, nas três esferas de governo, para estruturação e operacionalização do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social [...]” (CNAS, 2003, p.27, grifos meus).*

Esta discussão também foi realizada durante os debates empreendidos na realização da conferência subsequente, conforme demonstra uma fala da professora Carmelita Yazbek, na qual afirma que *“Existe uma luta, uma disposição e inclusive, deliberações de que a área da Assistência Social é uma área que deve conter profissionais para além do Serviço Social, deve conter pedagogos, psicólogos, e há grupos que defendem outros de acordo com a situação local [...]” (CNAS, 2005a, p.245).* Desta forma, assim como na Conferência anterior, o caráter especializado e interdisciplinar dos quadros profissionais também é ressaltado nas deliberações que tratam do processo de profissionalização do SUAS na V conferência, como pode ser observado na deliberação de número sete:

*A assistência social como política que deve assegurar direitos de cidadania deve ter seu processo de gestão requalificado, reestruturado e profissionalizado de modo a: garantir que a profissionalização da gestão da assistência social mantenha pessoal especializado através de equipe interprofissional desde os CRAS [...] (CNAS, 2005, p.20, grifos meus).*

Como resultado dos debates materializados em deliberações como as destacadas acima, o principal instrumento normativo sobre o processo de profissionalização do SUAS (NOB-RH), ao definir as diretrizes da gestão do trabalho e da constituição das equipes de referência, passa a preconizar a existência de mais de uma categoria profissional e de diferenciados níveis de formação para os âmbitos de execução e gestão das ações e serviços socioassistenciais. De acordo com o preconizado pela NOB-RH/SUAS, “as equipes de referência do SUAS são entendidas como um grupo de profissionais com diferentes conhecimentos, que têm objetivos comuns e definem coletivamente estratégias para alcançá-los” (BRASIL, 2006/2011, p.26/27). O documento também reafirma a importância do caráter heterogêneo da equipe quando estabelece que a Política Nacional de Capacitação deve contemplar não apenas o princípio da educação permanente, mas também o da interdisciplinaridade.

Desta forma, tanto a Política Nacional de Capacitação, de 2011, quanto a Política Nacional de Educação Permanente, de 2013, afirmam a interdisciplinaridade como um princípio intimamente relacionado aos processos formativos no âmbito do SUAS, garantidor da qualificação necessária à consecução dos objetivos da política. De acordo com o que preconiza a Política de Capacitação, a defesa do enfoque interdisciplinar está calcada no pressuposto de que as vulnerabilidades e riscos sociais - enquanto principais objetos da política de assistência social - são fatos complexos e multifacetados e, por isso, exigem respostas profissionais diversificadas e “para as quais concorrem contribuições construídas coletivamente e não apenas por intermédio do envolvimento individualizado de técnicos com diferentes formações” (BRASIL, 2011, p.19/20).

Nesse sentido, a referida política apresenta um conceito de interdisciplinaridade que supera a mera combinação entre diferentes formações - o que diria mais respeito, de acordo com Nery (2018), a uma perspectiva multidisciplinar<sup>174</sup> -, sublinhando que a garantia deste

---

<sup>174</sup> As análises das diferenças entre os conceitos de “multidisciplinaridade” e “interdisciplinaridade” exigiria um debate mais aprofundado que extrapola os objetivos desta seção. No entanto, vale destacar a observação feita por Nery (2018) a respeito do emprego destes termos no âmbito do trabalho no SUAS: “A presença multiprofissional no SUAS reconhece a necessidade do trabalho social com as famílias e indivíduos contar com um coletivo amplo e diversificado de profissionais à serviço dos objetivos do SUAS. Todavia, para além desse aspecto, é necessário admitir que o enfrentamento dos determinantes sócio-econômicos e políticos associados às vulnerabilidades e riscos sociais presentes na realidade social brasileira, a perspectiva interdisciplinar, enquanto a conjugação de conhecimentos das diversas profissões atuantes no SUAS, carrega força de mudança e amplia as possibilidades interventivas da área. No presente texto, os termos multiprofissional e interdisciplinaridade não são considerados sinônimos, já que o primeiro se refere muito

princípio está mais relacionada à construção coletiva de novos saberes e aquisições a partir das contribuições de cada profissional do que à mera reunião de diferentes categorias em uma mesma equipe. Esta observação poderia levar a um questionamento acerca da pertinência da definição de competências e atribuições *específicas* de cada profissional, já que, se o conceito de interdisciplinaridade supera o sentido multidisciplinar relativo à simples existência de profissionais diferenciados em termos de formação e abarca a construção de um conhecimento *coletivo*, qual seria a importância em delimitar as contribuições e competências *específicas* de determinada categoria profissional?

A chave para a reflexão que este questionamento enseja pode ser encontrada na prerrogativa do *caráter combinado e coletivo* do trabalho. Conforme discute Nery (2018, p.110),

[...] o debate sobre interdisciplinaridade é, sem diluir as especificidades inerentes às áreas do conhecimento hoje presentes no SUAS, a construção cotidiana de diálogo e de processo de trabalho coletivo enquanto mecanismo impulsionador na direção da profissionalização da Política de Assistência Social (NERY, 2018, p.110).

Nesta perspectiva, a prerrogativa do trabalho social/coletivo é apresentada reiteradamente nas duas publicações enquanto um aspecto intimamente relacionado à interdisciplinaridade e à possibilidade de construção coletiva a partir das especificidades de cada profissional. Enquanto a PNC menciona em algumas passagens a “*perspectiva da construção coletiva do trabalho combinado e complementar*” (BRASIL, 2011, p.19) e “*o posicionamento de competências essenciais, fundamentais, específicas e compartilhadas, na lógica da complementaridade do trabalho coletivo*” (BRASIL, 2011, p.13), a PNEP explicita a importância do desenvolvimento de um trabalho combinado por meio da integração de uma variedade de profissionais e níveis de formação, conforme demonstra o seguinte trecho:

*O conjunto de processos, procedimentos e atividades, relacionadas ao planejamento, operacionalização, monitoramento, avaliação e controle social do conjunto de ações finalísticas, as quais compõem a Política de Assistência Social; bem como o financiamento e a gestão sistêmica, descentralizada, participativa e compartilhada, exigem a mobilização de novos saberes e competências e uma permanente atualização - impondo ao mesmo tempo a necessidade de um trabalho combinado e qualificado e de uma grande variedade de profissionais, com diferentes graus de formação escolar, atuando nas três esferas de governo (CNAS, 2013, p.4, grifos meus)*

O documento também enfatiza o *trabalho social* como “*resultado da ação combinada do conjunto de profissionais que atuam no SUAS*” (CNAS, 2013, p.12), cuja importância se dá através de seu caráter de mediação entre as leis e regulamentos, a estrutura institucional de

---

mais ao quantitativo de profissionais do que à intervenção baseada na articulação, conjugação e compartilhamento de conhecimentos afetos à interdisciplinaridade” (NERY, 2018, p.108)

órgãos, cargos e funções e os usuários da política, conforme discussão realizada nos capítulos anteriores desta dissertação (ALMEIDA; ALENCAR, 2011; RAICHELIS, 2011).

Nesse sentido, tanto a PNC quanto a PNEP apresentam passagens nas quais podemos encontrar a alusão à importância da valorização dos saberes específicos, que, quando combinados, produziram uma ampliação da visão dos profissionais, possibilitando a construção de novos saberes e a garantia da integralidade das ações e respostas às demandas que emergem nos processos de trabalho. Esta perspectiva pode ser encontrada na valorização do princípio da interdisciplinaridade na PNEP, apresentada enquanto sendo “*fundamentada no reconhecimento dos **saberes específicos** de cada área, na sua complementaridade e na possibilidade de construção de novos saberes e práticas*”(CNAS, 2013, p.17, grifos meus).

Vale ressaltar, também, que o reconhecimento do caráter *privativo* ou *específico* das categorias profissionais pode ser encontrado na própria NOB-RH, quando afirma que cabem aos Conselhos das profissões regulamentadas a fiscalização e regulamentação das condições técnicas e éticas do exercício profissional, caracterizando que esta fiscalização deve ater-se ao “*cumprimento das **competências e atribuições privativas** dos profissionais, bem como na garantia das condições necessárias ao exercício profissional pelos empregadores, sejam eles públicos ou privados*” (BRASIL, 2006/2011, p.88, grifos meus).

Podemos observar, então, que as publicações referentes à profissionalização, ao aspecto formativo e de educação permanente dos trabalhadores do SUAS abordam a possibilidade de construção de novos conhecimentos, competências e qualificações profissionais a partir do reconhecimento do *caráter diferenciado* dos profissionais e da combinação entre suas especificidades por meio do desenvolvimento de um *trabalho coletivo*. Tal constatação corrobora as discussões realizadas por Almeida e Alencar (2011) e Barbosa, Cardoso e Almeida (1998) a respeito de as tendências de organização dos processos de trabalho nos serviços e nas políticas sociais cada vez mais se assemelham às que se operam na esfera industrial, tais como a crescente fragmentação, parcelamento e especialização do trabalho social, já observada por Braverman (1987).

Este caráter coletivo, especializado e diferenciado pode ser exemplificado em algumas passagens da PNEP, como quando ela afirma, em relação à oferta de ações de formação e capacitação (para a geração de competências aplicadas ao provimento dos serviços) nos Percursos Formativos, que estas devem ser

[...] relacionadas às: a) **competências individuais** relacionadas ao desempenho da função e atribuição laboral que cada profissional desempenha no quadro das Equipes de Referência ou nas atividades de apoio finalístico a estas; b) relacionadas à articulação e **combinação sinérgica dessas competências individuais** para a

*resolução de problemas e a consecução de objetivos comuns às equipes (CNAS, 2013, p.21, grifos meus).*

No entanto, a referida normativa não qualifica esta diferenciação, no sentido de apresentar em que medida os profissionais seriam distintos entre si e/ou definir quais seriam suas especificidades. Inclusive, o texto da PNEP, ao mencionar sobre a oferta diferenciada de ações de capacitação entre os diversos níveis de formação, parece sugerir que a diferenciação dos profissionais está relacionada ao nível de formação, sem fazer menção às diferentes categorias profissionais de nível superior ou a uma perspectiva diferenciada e específica entre eles.

*No caso dos trabalhadores, as diferenças quanto ao nível de formação ensejam a concepção e a oferta de ações de capacitação específicas, não obstante, no entanto, a realização de capacitações comuns, quando esta for a solução didático-pedagógica mais adequada ao desenvolvimento das competências requeridas pelo SUAS (CNAS, 2013, p.22, grifos meus)*

Outro exemplo de normativa referente ao âmbito da formação e capacitação no SUAS que também faz alusão ao caráter diferenciado das atribuições de cada profissional da equipe é a resolução nº 006/2016 do CNAS, que estabelece parâmetros para a supervisão técnica no SUAS em consonância com a PNEP. De acordo com este documento, a supervisão técnica também deve ser orientada com o foco no desenvolvimento de capacidades e competências requeridas pelo SUAS a partir da reflexão coletiva acerca das questões relacionadas ao cotidiano de trabalho e às práticas profissionais e deve ter como base um roteiro específico, no qual deverá constar um diagnóstico contendo, dentre outros aspectos, “o trabalho social desenvolvido” e as “atribuições das equipes de profissionais” (CNAS, 2016, p.4). Contudo, embora o conceito de trabalho social e a identificação das atribuições da equipe sejam importantes para o diagnóstico que embasa a necessidade de realização da supervisão técnica, estas atribuições, assim como na PNEP, não são estabelecidas ou discriminadas pela normativa.

Ao mesmo tempo em que estas normativas referentes à educação permanente no SUAS não explicitam as especificidades relacionadas a cada categoria profissional de nível superior, embora façam alusão à existência de uma diferenciação no desenvolvimento de um trabalho coletivo e interdisciplinar, a educação permanente - enquanto instrumento potencializador de espaços de reflexão - pode ser apontada como uma ferramenta capaz de construir subsídios para o debate teórico-metodológico e contribuir com a definição e compreensão do papel e das atribuições dos profissionais. De acordo com a publicação dos Conselhos Federais das duas profissões apontadas pela NOB-RH e resolução nº 017/2011 como obrigatórias em todos os níveis de complexidade do SUAS - Psicologia e Serviço Social,

*A ausência de espaços de reflexão dos referenciais teóricos e metodológicos que subsidiam o trabalho da equipe interdisciplinar gera dificuldade na compreensão do papel e atribuições do/as profissionais, tanto por parte do/as gestores quanto do/a próprio/as trabalhadores (CFP; CFESS, 2007, p.45).*

A análise desta publicação evidencia a preocupação das entidades reguladoras de ambas as profissões com a definição dos papéis e atribuições de cada uma na execução do trabalho combinado entre elas, ressaltando o fato de que a interdisciplinaridade não pressuporia a indiferenciação das competências individuais de cada trabalhador, já que

*[...] O trabalho em equipe não pode negligenciar a definição de responsabilidades individuais e competências, e deve buscar identificar papéis, atribuições, de modo a estabelecer objetivamente quem, dentro da equipe multidisciplinar, encarrega-se de determinadas tarefas (CFP; CFESS, 2007, p.41)*

Pelo contrário, o referido documento, de acordo com o que estabelece em sua apresentação introdutória, afirma ter sido construído para orientar o exercício do trabalho (embora sem a pretensão de transformar-se em um “manual” de procedimentos), objetivando contribuir para o fortalecimento das intervenções interdisciplinares, “*resguardando as competências e atribuições privativas de cada profissão*” (CFP; CFESS, 2007, p.9). Inclusive, em uma das seções relativas à reflexão sobre as interfaces entre as duas profissões, a publicação aponta como sendo comum a ambas a instituição de reuniões de planejamento “*a fim de estabelecer as particularidades da intervenção profissional, bem como definir as competências e habilidades profissionais em função das demandas sociais e das especificidades do trabalho*” (CFP; CFESS, 2007, p.39), demonstrando a importância da delimitação das especificidades das intervenções e papéis de cada uma das categorias. Nery (2009, p.121) defende posicionamento semelhante quando afirma que “no tocante aos saberes específicos da Psicologia e do Serviço Social, é fundamental que seus profissionais resgatem as competências e atribuições privativas de seu campo de atuação”.

Vale ressaltar que esta publicação conjunta, de 2007, foi substituída pela proposição de uma Nota Técnica por parte do CFP em 2016, a qual apresenta parâmetros de atuação para o psicólogo no SUAS com o objetivo de complementar as referências técnicas já publicadas anteriormente (CFP, 2016). De forma semelhante à anterior, embora restrita apenas ao âmbito da Psicologia (enquanto a análise da anterior enriquecia o debate acerca da atuação interdisciplinar justamente por ter sido uma publicação conjunta), a nota técnica apresenta-se como “*o resultado de um esforço em afirmar as peculiaridades da orientação sobre o exercício profissional na Política de Assistência Social*” (CFP, 2016, p.8), sublinhando a tentativa de definição de parâmetros de intervenção particulares e específicos no bojo do trabalho



interdisciplinar. A proposta também fica explícita em outro texto da publicação, a qual, fazendo alusão à resolução nº 017/2011, refere: *"Esse marco normativo histórico tem provocado as categorias de nível superior a buscarem recursos de orientação com contornos cada vez mais específicos, sem perder a dimensão interdisciplinar exigida do trabalho multiprofissional"* (CFP, 2016, p.8).

A ênfase no *caráter coletivo* do trabalho a ser realizado pela equipe *interdisciplinar* também aparece em outra normativa do campo da política de assistência social, publicada em 2016 com o objetivo de apresentar alguns subsídios teóricos e metodológicos para apoiar o trabalho social com as famílias realizado pelas equipes de referência do SUAS (BRASIL, 2016). O documento ressalta a natureza processual e interdisciplinar do trabalho no SUAS, estabelecendo que o trabalho social com famílias (TSF) *"se desenvolve, de forma coletiva, por meio de um conjunto de ações profissionais que envolve diferentes profissionais, serviços e instâncias políticas e administrativas"* (BRASIL, 2016, p.16). Nesse sentido, aponta que um dos aspectos proeminentes do TSF se baseia justamente em seu reconhecimento enquanto um *processo de trabalho coletivo*, o qual deve ser realizado de uma forma coordenada e articulada para o cumprimento de suas finalidades (BRASIL, 2016). Assim, de acordo com a referida normativa, o reconhecimento do TSF como processo coletivo de trabalho

*implica todos os trabalhadores – tanto do nível da gestão, como da execução – atuando dentro de uma mesma lógica, na qual a direção dos serviços está orientada para o atendimento das necessidades das famílias (BRASIL, 2016, p.39).*

Com base no exposto a partir do trecho destacado acima, notamos que uma das dimensões relativas ao caráter coletivo do trabalho, além da interdisciplinaridade, é a lógica e/ou finalidade comum que orientam a sua execução. Isto implica dizer que, embora com atribuições diferenciadas dentro do escopo da interdisciplinaridade do trabalho, as ações profissionais devem desenvolver-se a partir de um horizonte comum, visto integrarem um mesmo processo de trabalho (cuja natureza é coletiva). No entanto, se a questão central para o desenvolvimento do trabalho interdisciplinar passa a ser este horizonte comum - priorizando, como nas palavras de Cordeiro (2018, p.170), "o que deve ser feito" em relação à "quem faz o quê" -, a preocupação com a definição das competências e atribuições específicas de cada profissional dentro da equipe pode acabar enevoando-se, ocasionando uma falta de clareza acerca do papel de cada um, conforme sinalizam os questionamentos presentes na literatura acerca da atuação do psicólogo no SUAS, abordado no capítulo anterior (CORDEIRO, 2018; RIBEIRO; GUZZO, 2014).

Além disso, conforme também apontado na literatura em Psicologia a respeito da atuação no SUAS, a falta de clareza acerca do papel de cada profissional na equipe interdisciplinar - e, no caso do nosso recorte de pesquisa, do psicólogo - parece também relacionar-se à imprecisão das diretrizes que orientam o desenvolvimento das ações (NASCIMENTO; DUARTE; MORAES, 2018). Como pudemos constatar por meio da discussão realizada nesta subseção, mesmo em normativas que sugerem a importância da existência de atribuições individuais, privativas ou específicas para o desdobramento do trabalho interdisciplinar, estas especificidades não são delimitadas ou explicitadas de forma mais nítida. Assim, as normativas analisadas até agora não definem qual seriam as atribuições específicas do psicólogo em sua inserção no processo de trabalho coletivo, apresentando uma aparente contradição entre a tendência cada vez maior à especialização e complexificação de seus processos de trabalho, do ponto de vista do trabalho interdisciplinar combinado (ALMEIDA; ALENCAR, 2011) e a falta de indicações precisas a respeito das competências e atribuições das diferentes especialidades que compõem este trabalho coletivo.

Nesse sentido, uma das faces da imprecisão das diretrizes normativas sobre a menção às atribuições específicas pode ser encontrada no *caráter indiferenciado* com que muitos documentos abordam o trabalho das equipes de referência no SUAS, nos quais a não-explicitação das competências específicas confunde-se com o que poderíamos entender como uma *indiferenciação* das práticas profissionais. Nesta perspectiva, a próxima subção apresenta a análise de alguns documentos institucionais em que as atribuições e competências *comuns*, tal como abordadas por Cordeiro (2018) e Ribeiro e Guzzo (2014), são enfatizadas no que se refere à organização e execução do trabalho, imprimindo aos processos de trabalho o caráter indiferenciado que é tão frequentemente abordado na literatura em Psicologia sobre a inserção na política de assistência social, conforme apresentado no capítulo anterior desta dissertação.

#### 4.2.2 Atribuições e competências comuns: trabalho indiferenciado?

Na seção anterior, observamos que algumas publicações institucionais fazem alusão à existência de atribuições específicas dos profissionais quando discutem o princípio da interdisciplinaridade no trabalho das equipes de referência no SUAS, embora sem explicitar quais para cada trabalhador. Contudo, um dos aspectos que se destaca na leitura e análise das que abordam a profissionalização do SUAS e normatizam os equipamentos e serviços diz respeito ao *caráter indiferenciado* do trabalho. Isto quer dizer que, de forma geral, quando os documentos da política de assistência abordam o trabalho dos profissionais nas equipes de

referência, estabelecendo determinadas *funções* e *competências*, eles o fazem de forma generalizada, sem estabelecer precisamente a relação entre uma função e um profissional específico no bojo das ocupações e profissões existentes no âmbito da gestão de trabalho no SUAS.

Antes de proceder à apresentação destes documentos e de seus principais trechos relativos ao que aqui chamamos de *indiferenciação* do trabalho no SUAS, é válido destacarmos dois pares de categorias que podem auxiliar na problematização da questão: a distinção conceitual entre os termos “competências” e “atribuições”, tal qual definidos por Yamamoto (2012) e entre “cargo” e “função”, conforme apresentados na NOB-RH/SUAS. De acordo com Yamamoto (2012, p.37), “no sentido etimológico, a competência diz respeito a capacidade de apreciar, decidir ou fazer alguma coisa, enquanto a atribuição é uma prerrogativa, privilégio, direito e poder de realizar algo”. Assim, segundo esta acepção, o termo “competência” englobaria capacidades que não são exclusivas a uma única especialidade profissional, enquanto o termo “atribuição”, ao contrário, refere-se diretamente a uma determinada profissão, englobando funções privativas e prerrogativas exclusivas a ela.

Em relação à diferenciação entre os termos “cargo” e “função”, a NOB-RH/SUAS estabelece que, enquanto o “cargo” diz respeito à posição instituída que o trabalhador ocupa no interior da estrutura organizacional do serviço, possuindo “*denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas*” (BRASIL, 2006/2011, p.45), o termo “função” é utilizado para designar o conjunto de tarefas e responsabilidades que correspondem a este cargo, ou seja, o conjunto de atribuições conferidas pela Administração Pública a cada categoria profissional. Portanto, sendo o cargo uma composição de funções ou atividades equivalentes em relação às tarefas a serem desempenhadas, é possível dizer, nos termos da normativa, que “*todo cargo tem funções, mas pode haver função sem cargo, conforme Constituição Federal, Art. 37 e seguintes e Lei 8.112/1990*” (BRASIL, 2006/2011, p.36).

As diferenças relativas a estes pares de categorias parecem ser uma ferramenta interessante para a análise da perspectiva indiferenciada do trabalho no SUAS apresentada pelas normativas, à medida que, em muitos momentos, embora sem abordarem esta distinção conceitual, os documentos enfatizam a dimensão das “competências” e das “funções” - em termos genéricos - em detrimento da especificidade das “atribuições” e “cargos”. Além disso, o tratamento indiferenciado com que algumas “funções” são abordadas em grande parte dos documentos provoca a seguinte reflexão: para cargos diferentes seria possível haver funções semelhantes?

Também é válido destacar que a definição coletiva de parâmetros comuns ao trabalho se faz necessária inclusive pelo fato de que a prestação dos serviços socioassistenciais é realizada por meio uma equipe interdisciplinar, cujo trabalho é compartilhado, e, por isso, deve ser pautado em parâmetros e horizontes comuns, de acordo com o que preconiza a NOB-RH/SUAS (BRASIL, 2006/2011), o que expressa, conforme discutido anteriormente, a crescente tendência à especialização e parcelamento do trabalho coletivo no interior das políticas sociais (ALMEIDA; ALENCAR, 2011). No entanto, o que estamos querendo chamar atenção aqui diz respeito ao fato de que estes parâmetros comuns aparecem como os únicos explicitados, na maioria das normativas, para balizar a execução do trabalho no âmbito da prestação e gestão dos serviços, sem menções à definição de funções específicas ou atribuições privativas.

O documento “Programa de Atenção Integral à Família - PAIF: instruções para a celebração de convênios” (BRASIL, 2004), por exemplo, ao descrever o item “processo de trabalho” necessário à operacionalização do PAIF faz menção ao “acompanhamento psicossocial” e discrimina as atividades a ele relacionadas, como ações de cadastramento das famílias para inclusão no PAIF, levantamento e identificação de suas necessidades, atendimentos psicossociais individuais e em grupo, visitas domiciliares, elaboração de Planos de Ação Promocionais, coordenação do trabalho socioeducativo, encaminhamento qualificado para rede intersetorial, acompanhamento e avaliação do atendimento na rede, controle estatístico do atendimento e registro de informações. Porém, estas atividades são elencadas de forma indiferenciada entre as duas categorias profissionais apontadas pela publicação como integrantes da equipe técnica do PAIF - Psicologia e Serviço Social.

De forma semelhante, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009/2014), que tipifica e normatiza todos os serviços do SUAS de acordo com seus níveis de complexidade, detalha a categoria “trabalho social essencial ao serviço” (uma das “provisões” dos serviços, conforme abordado anteriormente neste capítulo), para cada um deles, sem fazer menção a categorias profissionais específicas. Para todos os serviços do âmbito da PSB<sup>175</sup>, o “trabalho social essencial” é descrito segundo funções indiferenciadas. Já no âmbito da PSE, embora para alguns serviços o “trabalho social” também estabeleça funções indiferenciadas, é possível perceber a definição de algumas ações, no caso de alguns serviços, que sugerem que sua realização é feita por profissionais de formações específicas. Este é o caso do Serviço de

---

<sup>175</sup> A PSB compreende os Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas (BRASIL, 2009/2014).

Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), no qual um dos trabalhos sociais essenciais ao serviço é o “atendimento psicossocial e orientação jurídico-social”, deixando implícito o entendimento de que este atendimento pode estar relacionado a categorias como o Serviço Social, a Psicologia e o Direito. Outros serviços da PSE - como o próprio PAEFI, o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e os Serviços de Acolhimento Institucional e de Acolhimento em Repúblicas - destacam o “trabalho interdisciplinar”, ressaltando a importância da presença de distintas categorias, embora sem designar atividades preconizadas para categorias profissionais específicas.

Como vimos na seção anterior, a definição das profissões de nível superior a integrem as equipes de referência do SUAS, obrigatória e preferencialmente e executarem os serviços tipificados e apontados acima, é normatizada por meio da resolução nº 017/2011 do CNAS. No entanto, também este documento não explicita as “funções” relacionadas aos cargos específicos, deliberando apenas que os cargos de nível superior das equipes de referência e gestão deverão possuir os respectivos diplomas de graduação e, quando for o caso, registro no Conselho Regional (CNAS, 2011).

A definição de determinadas “funções” de acordo com cargos específicos também não está presente na NOB-RH/SUAS no que se refere ao provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais. A normativa apenas determina as “funções essenciais” para o nível da gestão, preconizando determinadas funções para cada nível de gestão dos entes federados (municipal, estadual, DF e federal)<sup>176</sup>, mas também sem relacioná-las a categorias profissionais específicas.

Mais do que nas normativas relacionadas ao processo de profissionalização, o detalhamento das “funções” e “competências” das equipes de referência do SUAS pode ser encontrado em documentos que regulamentam a estrutura e funcionamento de determinados equipamentos e serviços, como os cadernos de orientações técnicas (do CRAS, CREAS e PAIF), os quais apresentam e detalham o perfil e as atribuições comuns aos técnicos do SUAS (de nível médio e superior, além da coordenação).

Assim, o documento “Orientações Técnicas: CRAS” (BRASIL, 2009) apresenta um dos capítulos em que aborda a composição, o perfil e as atribuições da equipe de referência, ressaltando a importância do trabalho em equipe e do enfoque interdisciplinar. Neste capítulo, a publicação expõe, esquematicamente e de forma detalhada, o perfil e as atribuições dos

---

<sup>176</sup> Um quadro detalhado das “funções essenciais da gestão” pode ser encontrado nas páginas 36 e 37 do referido documento (BRASIL, 2006/2011).

técnicos de nível médio, de nível superior e do coordenador do CRAS. Para os técnicos de nível superior, o perfil necessário inclui a escolaridade mínima de nível superior com formação em Serviço Social, Psicologia e/ou outra profissão que compõe o SUAS (conforme definido pela NOB-RH/SUAS), que possua experiência de atuação e/ou gestão na área socioassistencial, com o trabalho em grupos e atividades coletivas e em equipe interdisciplinar, além de conhecimento da legislação da política de assistência social, dos direitos sociais, da realidade do território e boa capacidade relacional e de escuta. Dentre as atribuições, destacam-se atividades relativas à acolhida, planejamento e implementação do PAIF, mediação de grupos, atendimentos particularizados, realização de busca ativa e encaminhamentos, articulação de rede e participação em reuniões institucionais (BRASIL, 2009)<sup>177</sup>.

A análise destas atribuições permite observarmos que, embora as atribuições estejam explícitas e detalhadas - diferentemente de normativas como a NOB-RH/SUAS e a resolução nº 017/2011, que apenas abordam a composição da equipe sem a menção às atribuições - elas não são diferenciadas entre as categorias profissionais apresentadas no perfil dos técnicos de nível superior<sup>178</sup>. A própria designação destes profissionais como “técnicos” poderia ser problematizada enquanto uma expressão desta indiferenciação de suas atribuições, as quais, de acordo com a distinção conceitual apresentada por Iamamoto (2012), poderiam ser caracterizadas mais como “competências” que como “atribuições”, por serem as mesmas preconizadas independente da categoria profissional de nível superior a realizá-las<sup>179</sup>.

Alguns trechos presentes ao longo da publicação também parecem reiterar esta indiferenciação das atribuições, relacionando-a com a prerrogativa do trabalho interdisciplinar. Um exemplo pode ser encontrado na passagem relativa à recomendação de que as salas de atendimento não sejam particularizadas para cada categoria (“sala do assistente social” ou “sala do psicólogo”):

*A atenção promovida pela equipe de referência do CRAS é interdisciplinar e os espaços físicos devem refletir essa concepção. Assim, o atendimento particularizado, as entrevistas ou qualquer outra atividade, deverão ser desenvolvidas por qualquer profissional de nível superior que componha a equipe de referência do CRAS e que tenha esta competência" (BRASIL, 2009, p.52, grifos meus)*

<sup>177</sup> Para a lista completa e detalhada das atribuições, consultar a página 63 da referida publicação (BRASIL, 2009).

<sup>178</sup> Já para os cargos de nível médio (agente administrativo e agente social e/ou orientador social), é interessante notar que o documento define atribuições específicas para cada um, apresentando-as de forma separada para cada cargo.

<sup>179</sup> Vale ressaltar que a utilização do termo “técnicos” para designar os profissionais de nível superior, analisada enquanto uma expressão da indiferenciação de suas atribuições, também aparece reiteradamente em outras publicações que normatizam o funcionamento dos serviços e o trabalho social realizado no SUAS, como o documento “Fundamentos ético-políticos e rumos teórico-metodológicos para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social” (BRASIL, 2016).

Outro trecho que reafirma este entendimento pode ser encontrado no tópico em que a normativa discute especificamente o enfoque interdisciplinar e o trabalho em equipe, no qual relaciona a perspectiva da interdisciplinaridade à não definição de atribuições específicas para cada profissão, apesar de destacar o reconhecimento da interdisciplinaridade como o convívio e diálogo entre diferentes saberes e conhecimentos. *"O trabalho interdisciplinar exige que uma equipe multiprofissional supere a abordagem tecnicista, segundo a qual o trabalho de profissionais de diferentes áreas é focado como uma atribuição específica e independente"* (BRASIL, 2009, p.65).

Contudo, ao mesmo tempo, o documento mais adiante se contradiz com a afirmativa expressa acima. Mencionando a publicação dos Conselhos Federais de Serviço Social e Psicologia (CFP; CFESS, 2007) a respeito da atuação de psicólogos e assistentes sociais na política de assistência social, o caderno de orientações técnicas utiliza exatamente as mesmas palavras presentes na publicação dos Conselhos, salientando que

*o trabalho em equipe não pode negligenciar a definição de responsabilidades individuais e competências. Deve-se buscar identificar papéis, atribuições, de modo a estabelecer objetivamente quem, dentro da equipe interdisciplinar, encarrega-se de determinadas tarefas* (BRASIL, 2009, p.65)

Já o exame do caderno de orientações técnicas do CREAS (BRASIL, 2011b) apresenta algumas particularidades no que se refere à discussão acerca da indiferenciação das atribuições de seus técnicos, relacionadas ao caráter especializado do próprio equipamento. De forma semelhante à normativa que regula o funcionamento dos CRAS, o caderno de orientações técnicas do CREAS também apresenta um capítulo específico para a definição da composição, perfil e atribuições da equipe, no qual também não especifica quais atribuições (ou, de acordo com o entendimento teórico aqui preconizado, “competências”) seriam de cada categoria profissional, englobando-as todas na categoria “técnico de nível superior” (à exceção da atribuição “orientação jurídico-social”, apresentada explicitamente ao lado da menção ao profissional advogado)<sup>180</sup>.

Assim, define que o perfil dos técnicos de nível superior deve englobar a escolaridade mínima de nível superior com formação em Serviço Social, Psicologia e Direito, conhecimentos acerca da política de assistência social, direitos sociais e aquelas relacionadas a segmentos específicos (crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência), conhecimentos da rede e teórico-metodológicos necessários ao trabalho social com situações de risco social e violação

---

<sup>180</sup> Assim como nas Orientações Técnicas do CRAS, também nas do CREAS as atribuições referentes aos técnicos de nível médio aparecem designadas de forma diferenciada para cada cargo (orientador social e auxiliar administrativo).

de direitos, à escuta qualificada e ao trabalho interdisciplinar. Dentre as “atribuições” - que aqui chamamos de “competências” dado seu caráter indiferenciado entre as diferentes profissões - destacam-se o trabalho interdisciplinar, a realização de encaminhamentos e visitas domiciliares, elaboração de plano de acompanhamento individual, participação em reuniões, capacitações e atividades de planejamento e organização do trabalho, além das ações de acolhida, escuta qualificada e *acompanhamento especializado* por meio de atendimentos individuais e em grupo<sup>181</sup>.

Porém, apesar da apresentação das atribuições de forma indiferenciada entre os técnicos de nível superior, ao longo da publicação pode ser possível encontrar menções à importância de definir a especificidade das atribuições dos diferentes profissionais, o que pode estar relacionado ao fato de que o caráter especializado do trabalho social a ser desenvolvido é prerrogativa institucional dos próprios serviços ofertados, como pode ser observado na definição da atribuição de “acompanhamento especializado” e na própria terminologia do equipamento (Centro de Referência *Especializado* de Assistência Social) e de alguns de seus serviços (Serviço de Proteção e Atendimento *Especializado* a Famílias e Indivíduos - PAEFI e Serviço *Especializado* em Abordagem Social).

Dessa forma, ao mencionar a consolidação do CREAS como a unidade de referência para o trabalho social especializado relacionado ao enfrentamento de riscos sociais e situações de violação de direitos, o documento preconiza que

*o desempenho do papel do CREAS exige, portanto, o desenvolvimento de intervenções mais complexas, as quais demandam conhecimentos e habilidades técnicas mais específicas por parte da equipe, além de ações integradas com a rede (BRASIL, 2011b, p.27).*

O destaque dado às especificidades das atribuições profissionais do trabalho social do CREAS também pode ser observado em passagens em que a publicação discute que o trabalho social especializado exige uma equipe profissional interdisciplinar composta, entre outros, por técnicos de nível superior de formações *específicas*, como demonstra o seguinte trecho:

*Quanto à definição da equipe de referência do CREAS, a NOB-RH/SUAS (2006) prevê na sua composição profissionais de nível médio e nível superior de formações específicas (Serviço Social, Psicologia, Direito), tendo em vista as especificidades do acompanhamento familiar especializado realizado nesta Unidade de referência (BRASIL, 2011b, p.93, grifos meus)*

Nesse sentido, apesar de a normativa abordar parâmetros comuns e reflexões mais gerais que norteiam o trabalho social no CREAS para todos os seus profissionais e categorias, ela

---

<sup>181</sup> A lista completa das atribuições definidas pela normativa pode ser encontrada na página 99 do referido documento (BRASIL, 2011b).



também apresenta (de forma mais explícita que na publicação do CRAS) que, levando em consideração o caráter especializado do serviço, cada profissional deve possuir atribuições e habilidades específicas no âmbito do trabalho interdisciplinar coletivo, o que fica claramente expresso nos trechos:

*Ao compartilhar diretrizes e princípios, o trabalho interdisciplinar não dilui as competências e atribuições de cada profissional. Nesse sentido, é fundamental considerar os distintos olhares e contribuições das diferentes áreas de formação, além da experiência profissional de cada integrante e sua função no CREAS (BRASIL, 2011b, p.54/55)*

*[...] é importante que os profissionais tenham clareza quanto ao papel e competências do CREAS, bem como dos Serviços ofertados. É igualmente importante que haja compreensão da função e das atribuições dos profissionais da equipe (BRASIL, 2011b, p.55)*

Tendo em vista estas considerações, talvez possamos encontrar neste caráter especializado do trabalho social do CREAS e nas particularidades de suas normativas institucionais uma das justificativas para o fato de que, no âmbito da PSE, os dilemas acerca do papel ou atribuições do profissional de Psicologia sejam menos acentuados, tal qual evidenciado pela menor frequência com que a questão é debatida na literatura em relação à PSB, conforme apresentado no capítulo anterior desta dissertação. Nesse sentido, uma vez que o trabalho coletivo especializado demandaria “*conhecimentos e habilidades técnicas mais específicas*” (BRASIL, 2011b, p.27), esta particularidade talvez permita ao psicólogo desenvolver ações profissionais mais próximas das características presentes em sua formação original, sendo este profissional, portanto, mais acionado em suas habilidades e competências específicas do que por um trabalho difuso na estrutura de um trabalho coletivo, como é o caso da PSB. Desta forma, embora a normativa “Orientações Técnicas: CREAS” não estabeleça claramente quais seriam as atribuições privativas de cada profissional ou do psicólogo (pois, quando as define, generaliza para todos os técnicos de nível superior, como vimos), talvez a menção e defesa do caráter especializado do trabalho permita às categorias profissionais identificar(-se) (em) suas especificidades mais facilmente que no âmbito da PSB.

Outra publicação normativa a ser destacada no tocante à discussão sobre a indiferenciação do trabalho social a ser realizado na política de assistência social é o guia de “Orientações Técnicas” do PAIF, o qual possui dois volumes. Especialmente no segundo volume da coletânea - que em linhas gerais apresenta o conceito do Trabalho Social com Famílias (TSF) no PAIF, as ações que o caracterizam, as diretrizes para organização do trabalho e sugestões de abordagens metodológicas - o *caráter indiferenciado* do trabalho profissional é uma característica que pode ser observada quando o documento discute o item relativo aos

“profissionais e sua atuação”, bem como na própria apresentação do documento e no “detalhamento das ações”.

Assim, quando a publicação refere-se aos “profissionais e sua atuação”, pontua algumas recomendações gerais para implementação das ações, como a elaboração de relatórios técnicos, informativos e avaliativos e exemplifica ações que não constituem competência e atribuição das equipes de referência do CRAS (como assumir o papel e/ou funções de equipes de outros atores da rede, como o Judiciário, a Saúde ou a Educação), sempre fazendo referência à “equipe de referência” como um todo, de forma indiferenciada. Tratamento semelhante é observado na definição das ações a serem realizadas no PAIF (acolhida; oficina com famílias; ações comunitárias como palestras, campanhas e eventos; ações particularizadas e encaminhamentos), indicadas pelo documento para serem realizadas por “técnicos de nível superior” (de forma indiferenciada). Dessa forma, os profissionais executantes das ações são designados apenas como “o técnico”, como no exemplo “*A acolhida deve ser pautada no respeito à dialogicidade e autonomia das famílias. Desta forma, o técnico precisará considerar [...]*” (BRASIL, 2012a, p.19), ou como os “técnicos de referência”, conforme demonstra o trecho: “*Daí a importância dos encaminhamentos serem acompanhados pelos técnicos de referência do CRAS*” (BRASIL, 2012a, p.45).

Porém, em relação ao detalhamento destas ações, uma análise mais minuciosa de cada uma delas permite constatar que, ainda que de forma implícita, a publicação sugere que algumas destas ações - oficina com famílias e acompanhamento familiar em grupo - devem ser executadas por profissionais com especificidades distintas. No caso da oficina com famílias, o documento explicitamente recomenda que ela seja facilitada por dois profissionais de nível superior com formações distintas, sendo um de Psicologia e outro de Serviço Social, sugerindo que a contribuição de cada uma delas seria distinta devido à diferença na formação acadêmica.

*Sugere-se que as Oficinas com Famílias sejam, a partir de critérios dos técnicos de nível superior e coordenador do CRAS, conduzidas por dois técnicos de nível superior da equipe de referência do CRAS, de diferentes formações acadêmicas (assistente social e psicólogo). Tal composição é capaz de melhor compreender as vulnerabilidades sociais - fenômenos complexos e multifacetados, que exigem respostas diversificadas, alcançadas por meio do olhar interdisciplinar, qualificando a intervenção realizada (BRASIL, 2012a, p.27)*

O mesmo ocorre com o detalhamento da ação de acompanhamento familiar em grupo, para a qual a normativa também recomenda que sua realização se dê com a participação de profissionais com diferentes formações, apesar de não especificar quais seriam estas categorias profissionais (não especifica que seja psicólogo e assistente social).

*Sugere-se, para que o acompanhamento familiar em grupo alcance maior efetividade, que as intervenções em grupo sejam realizadas por dois profissionais de nível superior, de preferência com diferentes formações. Desenvolver ações em duplas possibilita ao profissional uma percepção e avaliação mais rica dos processos grupais, pois o rodízio de papéis de condução do grupo permite maior atenção sobre aquilo que não é dito, mas está nas entrelinhas, nos comportamentos (BRASIL, 2012a, p.73)*

Além disso, a publicação também enfatiza o caráter profissional do TSF, no sentido de constituir-se em um trabalho que deve ser tecnicamente qualificado e executado por profissionais de nível superior com base em pressupostos éticos e diretrizes teórico-metodológicas. Nesta perspectiva do reforço à profissionalização das ações, o documento discorre acerca da utilização de determinadas abordagens teórico-metodológicas (sugerindo duas), cuja adoção exigiria um tratamento interdisciplinar e cujo debate entre a equipe agregaria “o conhecimento de várias áreas científicas e profissionais especializadas” (BRASIL, 2012a, p.103) de forma a melhor compreender a realidade. O documento menciona, ainda, ao destacar a importância de o trabalho ser baseado em conhecimentos científicos, a importância da especificidade dos conhecimentos relativos a cada área de formação e de as atribuições profissionais estarem alinhadas com as atribuições e princípios éticos de cada categoria, sugerindo uma perspectiva diferenciada na abordagem das atribuições e competências profissionais para o TSF, mas cuja definição ficaria a cargo das regulamentações de cada profissão.

*A equipe de referência do CRAS deverá utilizar o conjunto de conhecimentos específicos de suas respectivas áreas de formação, respeitando as atribuições constantes da regulamentação e dos princípios éticos de cada profissão. Ressalta-se, adicionalmente, que o SUAS prevê a interdisciplinaridade na atuação profissional da equipe de referência do CRAS (BRASIL, 2012a, p.55)*

Assim, de forma semelhante ao guia de orientações técnicas do CREAS, as orientações técnicas sobre o PAIF não pressupõem uma explicitação diferenciada das ações a serem realizadas pelos técnicos de nível superior, mas dão a entender em algumas passagens, por outro lado, que as atribuições profissionais seriam específicas e, portanto, diferenciadas em relação umas às outras.

Por fim, acerca do aspecto relativo à questão da indiferenciação de competências e atribuições presente nas normativas da política de assistência social, é válido destacar que a discussão sobre as especificidades das atribuições profissionais quase não comparece de forma explícita nos debates realizados nos espaços das Conferências Nacionais de Assistência Social, conforme demonstra a análise de seus anais e cadernos de deliberações. Esta observação talvez permita compreender os motivos pelos quais as normativas, de forma geral, não delimitam

explicitamente estas diferenciações, embora façam alusão à sua existência em determinados equipamentos e serviços, como abordado anteriormente.

Contudo, uma exceção a esta fragilidade nos debates relativos à temática da (in)diferenciação das competências e atribuições pode ser encontrada na VIII e na IX Conferências Nacionais. Em uma das falas proferidas no decorrer da VIII conferência, cuja temática estava voltada especificamente para a valorização dos trabalhadores, a professora Berenice Couto pondera acerca da importância de colocar este questionamento em pauta:

*O que os assistentes sociais têm a ofertar, do ponto de vista de sua profissão? E os psicólogos e todas as profissões que estão hoje reconhecidas na política de assistência social....como agregam valor àquilo que é tarefa da assistência social? O que é especificidade das profissões, a agregar valor à assistência social em seu sentido político? Quando faremos essa discussão? Fazemos e temos que fazer essa discussão em absolutamente todos os dias, porque se não fizermos acabamos na perspectiva do gerenciamento da pobreza, e não é isso que a assistência social tem que fazer, ela não tem que gerenciar a pobreza, a assistência social tem que lutar para tirar a população da pobreza (CNAS, 2011a, p.111)*

Ainda assim, a leitura do caderno de deliberações desta conferência permite observar que, no tocante à definição destas especificidades, nenhuma deliberação pôde ser encontrada. Pelo contrário, no que se refere às deliberações relativas ao subtema “estratégias para a estruturação da gestão do trabalho no SUAS”, destaca-se a de número dezesseis, que aponta a garantia do cumprimento da normatização relativa às especificidades das categorias profissionais inseridas nos serviços socioassistenciais de alta complexidade, apenas<sup>182</sup>. Nesse sentido, a circunscrição da discussão acerca da normatização relativa às especificidades apenas para o âmbito da alta complexidade sugere que para os demais níveis de complexidade não seria necessária a respectiva normatização, isto é, insinua que neles os serviços socioassistenciais seriam ofertados de forma indiferenciada entre as categorias profissionais integrantes.

Já na XI Conferência Nacional, é possível encontrar alusões, ainda que tímidas, à importância da definição de especificidades entre as categorias profissionais, tanto nos debates registrados nos anais quanto nas deliberações. Além de uma fala que aborda a possibilidade de realizar esta discussão acerca das atribuições profissionais em espaços como as mesas de negociação<sup>183</sup>, destaca-se no caderno de deliberações desta conferência uma deliberação

<sup>182</sup> Segundo esta deliberação: “Garantir a constituição de equipe de referência conforme NOB-RH/SUAS e Resolução CNAS nº 17/2011, mediante concurso público, para os serviços socioassistenciais, bem como o cumprimento da normatização relativa às especificidades das categorias profissionais habilitadas para atender as necessidades dos serviços socioassistenciais de alta complexidade” (CNAS, 2012, p.3, grifos meus).

<sup>183</sup> “A Mesa Permanente de Negociação não vai resolver todos os problemas dos trabalhadores do SUAS, mas ela é fundamental para que a gente possa fazer o debate com relação ao piso, com relação ao Plano de Cargos, Carreiras e Salários, com relação a isonomia, **com relação às próprias atribuições profissionais**, a relação do ensino superior com o ensino médio” (CNAS, 2014b, p.83, grifos meus)

específica, relativa ao eixo “gestão do trabalho”, que aponta para a importância do esclarecimento das áreas e contribuições de cada categoria profissional para a qualificação dos serviços socioassistenciais:

Estabelecer fluxos e parcerias entre a gestão do trabalho do SUAS, nos três entes federados, organizações de classe e os conselhos de classe das categorias profissionais de nível superior, reconhecidas pela resolução 17/2011 do CNAS, visando esclarecer as áreas e contribuições de cada categoria profissional para qualificação dos serviços socioassistenciais (CNAS, 2014a, p.3)

Desse modo, o exame destas conferências leva a análises que apontam para a relação existente entre a fragilidade do debate relativo à definição de atribuições específicas e a imprecisão de diretrizes específicas para atuação das diversas categorias profissionais, o que resulta no caráter indiferenciado com que elas são apresentadas nas normativas. No entanto, a análise das normativas realizada até aqui permite verificarmos que, embora o caráter indiferenciado se destaque nas publicações que explicitam as atribuições da equipe de referência (como os cadernos de orientações técnicas dos equipamentos e serviços socioassistenciais), algumas publicações destacam o caráter especializado do trabalho profissional no SUAS, relacionando-se às deliberações presentes na VIII e IX Conferência.

Porém, conforme abordado, apesar deste destaque e reconhecimento de diferenças existentes entre as atribuições de cada profissional integrante da equipe interdisciplinar, as referidas publicações não qualificam estas atribuições específicas, no sentido de delimitar “qual” atribuição seria relativa a cada profissional, dificultando o estabelecimento destas especificidades no que se refere a cada um - e no caso de nosso objeto aqui delimitado, do psicólogo – o que contribui para a colocação de dúvidas e dilemas a respeito do lugar e/ou papel do psicólogo na política de assistência social, debate frequentemente mencionado na literatura específica da área e abordado no capítulo anterior (CORDEIRO, 2018).

Notamos, então, através do exame dos documentos institucionais, que a constituição da política de assistência social se dá a partir das tendências de crescente especialização do trabalho social (observada na prerrogativa interdisciplinar do trabalho) e, contraditoriamente, atribuindo a estas diversas especializações um conjunto de requisições que não lhe são exclusivas, ou, em outras palavras, um conjunto de requisições indiferenciadas, sendo esta indiferenciação - conforme abordado nos capítulos anteriores – um fenômeno próprio à lógica do trabalho abstrato característica do modo de produção capitalista (RUBIN, 1987) e das tendências à simplificação, racionalização e parcelamento dos processos de trabalho que adentram o universo dos serviços (BRAVERMAN, 1987) e das políticas sociais (ALMEIDA; ALENCAR, 2011; BARBOSA; CARDOSO; ALMEIDA, 1998).

Tendo em vista estas considerações e análises, a próxima categoria apresenta em que medida podem ser encontradas, nas normativas institucionais, pistas que auxiliem na delimitação de quais seriam as requisições e a contribuições específica do profissional de Psicologia para o trabalho no SUAS, que possam, dentre outros efeitos, contribuir para o tensionamento e ampliação das margens de sua relativa autonomia, conforme discutido por Yamamoto (2010).

### 4.3 O papel do psicólogo

#### 4.3.1 Sobre as requisições institucionais

Um dos aspectos abordados nas normativas a respeito do que aqui chamamos de “requisições” para a inserção do profissional de Psicologia nas equipes de referência do SUAS diz respeito aos argumentos envolvidos na composição destas equipes, especificamente no âmbito das categorias de nível superior. Embora não seja comum encontrá-los explicitados nas normativas que regulam o processo de profissionalização do SUAS - as quais apenas definem a composição, mas sem explicitar os motivos e/ou justificativas para tal definição - alguns documentos referem a relação entre a escolha de determinadas categorias profissionais e as características dos serviços e equipamentos (como número de famílias referenciadas) e/ou as características das profissões envolvidas (como a existência de regulamentação própria e Código de Ética).

Assim, a “nova lei do SUAS” (Lei nº 12435/2011) apresenta como requisição para a formação das equipes de referência a consideração do número de famílias e indivíduos referenciados, além dos tipos e modalidades de atendimento e as aquisições a serem garantidas aos usuários (BRASIL, 2011), enquanto a nova NOB/SUAS (CNAS, 2013a) preconiza a importância da “*adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS*” (CNAS, 2013a, p.32).

Semelhante argumento também pode ser encontrado nos cadernos de “Orientações Técnicas: CRAS” e “Orientações Técnicas: CREAS”. Enquanto o primeiro reafirma, em consonância com o que preconizam as duas normativas anteriormente citadas e com a NOB-RH/SUAS, que a definição da estrutura física e da equipe de referência do CRAS deve considerar o número de famílias referenciadas e os serviços a serem ofertados no equipamento

(BRASIL, 2009)<sup>184</sup>, o segundo apresenta a definição da equipe de referência do CREAS ancorada na NOB-RH/SUAS e nas “*especificidades do acompanhamento familiar especializado realizado*” (BRASIL, 2011b, p.93).

Além disso, ancorando-se na definição da equipe de referência apresentada pela NOB-RH/SUAS, as orientações técnicas do CRAS também apontam como um dos argumentos para a contratação dos profissionais que compõem o SUAS a realização de um diagnóstico territorial, acrescentando a perspectiva de que, para além da consideração do número de famílias referenciadas e da qualidade/tipo dos serviços ofertados, a escolha dos profissionais também envolve a análise das necessidades do território. “*É a partir da realização do diagnóstico territorial que o gestor municipal de assistência social (ou do DF), juntamente com o Coordenador do CRAS, define o profissional que deverá compor a equipe de referência*” (BRASIL, 2009, p.61).

Já a NOB-RH/SUAS, no que se refere aos argumentos envolvidos na definição das categorias profissionais integrantes das equipes de referência, aponta para a relação estabelecida entre os critérios para esta escolha e as características das profissões a serem escolhidas, como o fato de possuírem regulamentações legais, conselhos profissionais e códigos de ética. Este argumento começa a ser delineado, no texto da referida normativa, já na parte dos “princípios éticos para os trabalhadores da assistência social”, quando a publicação enfatiza que a elaboração e implementação de rotinas e protocolos que normatizam a atuação profissional nos diversos serviços socioassistenciais devem considerar os princípios éticos das profissões integrantes das equipes, salientando que “*a composição das equipes de referência é composta por categorias profissionais de nível superior orientadas por códigos de ética e, portanto, agregam essa dimensão aos serviços e benefícios, à gestão do SUAS*” (BRASIL, 2006/2011, p.19). Conforme discute Ferreira (2010, p.20),

O elenco de princípios [éticos] parece resultar da composição entre os códigos de ética de cada profissão (assistentes sociais e psicólogos) e a necessidade de adaptá-los ao contexto da política pública de assistência social. Certamente este é um passo para demarcar referências públicas para os serviços socioassistenciais.

A relação entre os critérios para a composição das equipes de referência e as características próprias das profissões a serem definidas é apresentada de forma explícita mais adiante no texto da NOB-RH/SUAS, quando a publicação discorre sobre o item “equipes de

---

<sup>184</sup> Vale ressaltar que tanto o caderno de “Orientações Técnicas: CRAS” quanto o documento “Orientações Técnicas: CREAS” apresentam um item específico relativo à “composição da equipe de referência”. Contudo, as informações apresentadas neste item não avançam para a exposição dos argumentos envolvidos na definição desta composição, para além dos já citados anteriormente.

referência” e indica, tanto para o âmbito da PSB quanto da PSE, que *“as categorias profissionais estabelecidas nesta norma para a composição das equipes de referência da proteção social básica considerou entre outros fatores, as profissões regulamentadas em lei”* (BRASIL, 2006/2011, p.30 e p.32), acrescentando que *“outro fator considerado foi a existência de Conselho Profissional, responsável pela fiscalização do exercício profissional, das condições de trabalho e do cumprimento do respectivo código de ética profissional”* (BRASIL, 2006/2011, p.30).

Desse modo, o levantamento e análise documental da política de assistência social demonstra que, para além da consideração das características das profissões no tocante à sua regulamentação e das especificidades dos serviços e quantitativo de famílias referenciadas, não são explicitados com contornos mais precisos os argumentos pelos quais se dá a convocação do profissional de Psicologia para integrar as equipes de referência do SUAS. Pelo contrário, a proposição destes argumentos - ou a construção do sentido para a inserção profissional neste espaço sócio-ocupacional - parece estar mais relacionada ao âmbito da própria profissão, conforme demonstra a leitura dos documentos normativos elaborados pelo Sistema Conselhos, os quais conectam a requisição do psicólogo no SUAS com o acúmulo vivenciado pela profissão nas intervenções e práticas relacionadas às questões sociais brasileiras e às vulnerabilidades sociais<sup>185</sup>.

Nesse sentido, é interessante notar que todas as publicações contendo as referências técnicas para a atuação no SUAS aqui analisadas (CFP, 2008; CFP; CFESS, 2007; CFP, 2011) apresentam a seguinte citação extraída do documento “Banco Social de Serviços: relatório final” (CFP, 2005b), que relaciona a possibilidade de requisição governamental para a inserção dos psicólogos nas políticas públicas a experiências que marcaram a trajetória da profissão na direção de seu compromisso social.

*Como resultado dessas experiências houve uma ampliação da concepção social e governamental acerca das contribuições da Psicologia para as políticas públicas, além da geração de novas referências para o exercício da profissão de Psicologia no interior da sociedade (CFP, 2005b apud CFP, 2008, p.9; CFP; CFESS, p.20; CFP, 2011, p.11).*

Além disso, podemos observar que tanto estes parâmetros normativos quanto a própria literatura referente ao campo da Psicologia, conforme abordado no capítulo anterior desta dissertação, encontram no caráter complexo, multifacetado e psicossocial dos fenômenos relacionados às vulnerabilidades e riscos sociais um dos argumentos para a requisição do

---

<sup>185</sup> A forma como este acúmulo comparece aos debates da categoria e se expressa nos documentos normativos da profissão é abordada de forma mais aprofundada na próxima subseção deste capítulo.



profissional de Psicologia na política de assistência social (NERY, 2018; RIBEIRO; GUZZO, 2014), como se o fato de os fenômenos sociais envolverem também uma dimensão subjetiva (para além da objetiva) justificasse a presença e inserção do psicólogo nas equipes de referência, conforme demonstram as seguintes passagens destacadas da literatura:

A interdisciplinaridade no SUAS, portanto, busca superar a dicotomia entre dimensão subjetiva e objetiva da realidade social, ou ainda, entre necessidades de sobrevivência e apoio psicológico. À Psicologia cabe a partir do Código de Ética Profissional, enquanto orientador central da prática profissional, associado ao Decálogo dos direitos socioassistenciais do SUAS, considerar o contexto socioeconômico e os impactos sobre as condições de vida e subjetividade do cidadão (NERY, 2018, p.109/110)

O que se percebeu nos registros de diários de campo é que os profissionais se remetem ao termo psicossocial para falar da intervenção realizada pelo psicólogo juntamente com o assistente social: “Somos a dupla psicossocial do serviço” (DC1.3) (RIBEIRO; GUZZO, 2014, p.90).

No entanto, duas questões podem ser pontuadas em relação à proposição desta linha de argumentação. A primeira delas diz respeito à problematização sobre a vinculação inequívoca e a-priori do campo da Psicologia com o âmbito subjetivo (a qual é melhor abordada nas próximas subseções deste capítulo, uma vez que a vinculação com o âmbito da subjetividade apresenta-se também como um dos aspectos relacionados à definição das especificidades do psicólogo no SUAS, que constitui a temática abordada na terceira subseção desta seção).

A segunda diz respeito ao fato de que, embora algumas normativas da política de assistência social pressuponham a indissociabilidade entre as dimensões objetiva e subjetiva na compreensão dos fenômenos sociais (BRASIL, 2012), bem como a dimensão relacional da vulnerabilidade social e das seguranças a serem afiançadas pelo SUAS, como a de convívio (BRASIL, 2017), de forma geral elas não apresentam explicitamente a vinculação entre estas compreensões e a requisição do profissional de Psicologia para atuar na prestação dos serviços socioassistenciais.

Nesse sentido, é possível encontrar nas normativas da política de assistência social menção explícita ao caráter simultaneamente objetivo e subjetivo dos fenômenos com os quais a referida política trabalha, como na PNAS e, sobretudo, nos cadernos de orientações técnicas de determinados serviços, como o PAIF e o SCFV, conforme exemplificado nos trechos destacados abaixo:

*As barreiras relacionais criadas por questões individuais, grupais, sociais por discriminação ou múltiplas inaceitações ou intolerâncias estão no campo do convívio humano. A dimensão multicultural, intergeracional, interterritoriais, intersubjetivas, entre outras, devem ser ressaltadas na perspectiva do direito ao convívio (BRASIL, 2004/2009, p.32)*

*Destaca-se, dessa forma, a importância das emoções/afetos na atividade humana, permitindo que seja considerada uma ferramenta no trabalho das políticas sociais,*

*pois a necessidade de reconhecimento e de expansão da vida manifesta na felicidade e na liberdade são tão relevantes e concretas quanto a sobrevivência física e material (BRASIL, 2017, p.23)*

*Assim, o PAIF foi concebido a partir do reconhecimento que as vulnerabilidades e riscos sociais, que atingem as famílias, extrapolam a dimensão econômica, exigindo intervenções que trabalhem aspectos objetivos e subjetivos relacionados à função protetiva da família e ao direito à convivência familiar (BRASIL, 2012, p.9/10)*

*Nesse sentido, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, objetivo central do PAIF, supõe o trabalho no campo das subjetividades. Destaca-se, entretanto, que assumir a subjetividade como um dos elementos do trabalho social com famílias não é negar ou diminuir a importância das situações objetivas de vulnerabilidade que atingem as famílias, tais como a desigualdade social e o não acesso a direitos. Ao contrário, é reconhecer que os seres humanos são historicamente constituídos pelo entrelaçamento das dimensões subjetivas e objetivas, sendo, portanto, plenos de capacidade de mudança (BRASIL, 2012, p.19)*

Os trechos selecionados acima demonstram que a dimensão relacionada à subjetividade, aos vínculos e ao aspecto relacional - temas comumente relacionados ao âmbito da Psicologia - comparecem nas normativas da política de assistência social. Contudo, tendo em vista que estes aspectos não são mencionados pelas normativas de forma explícita como argumentos para a requisição do profissional de Psicologia, eles são abordados de forma mais aprofundada nas próximas subseções deste capítulo, destinadas a refletir sobre as possíveis especificidades/contribuições/papel do psicólogo a partir do que preconizam os documentos institucionais do SUAS e das entidades representativas da profissão.

#### 4.3.2 Aproximações da categoria profissional com a política de assistência social a partir dos documentos normativos

Conforme apresentado na subseção anterior, as publicações do Sistema Conselhos acerca da atuação do psicólogo no SUAS vinculam sua requisição neste espaço sócio-ocupacional ao acúmulo promovido pela trajetória da profissão em sua aproximação com o lema do compromisso social e às questões da realidade social brasileira. Além disso, o próprio arcabouço normativo da política de assistência social refere que a efetividade das funções do SUAS mediante a estruturação dos processos de trabalho está conectada à forma pela qual os profissionais as representam, conforme evidenciado na PNEP:

*A interdependência entre as duas funções [de gestão e de provimento de serviços e benefícios socioassistenciais] resulta da própria dinâmica do SUAS, decorrente do arcabouço normativo que define seus objetivos, princípios, diretrizes, configuração organizacional e processo de operacionalização. **No entanto, para que ela se torne efetiva enquanto modo de estruturação dos processos de trabalho e das práticas profissionais, precisa ser internalizada no sistema das representações socioprofissionais dos trabalhadores (CNAS, 2013, p.13, grifos meus)***

Sendo assim, a presente subseção explora as formas pelas quais se deu esta aproximação a partir da análise das deliberações dos Congressos Nacionais de Psicologia (CNP)<sup>186</sup>, isto é, de que forma a política de assistência social passou a ser um espaço possível de atuação profissional para a própria categoria. Esta análise pode ser relevante para entender não só a construção dos argumentos envolvidos na requisição, mas também para a problematização das possíveis atribuições específicas deste profissional, assunto que é abordado na próxima subseção deste capítulo.

Assim, o V CNP, realizado em 2004, esboça a preocupação com a intervenção da categoria profissional na realidade social brasileira já em seu título, denominado “Protagonismo Social da Psicologia: as urgências brasileiras e a construção de respostas da Psicologia às necessidades sociais”. A análise de suas deliberações permite constatar que a política de assistência social já figura como um campo próprio no eixo destinado à discussão sobre as políticas públicas, destacando-se as deliberações de *“desencadear debates sobre o papel do psicólogo na política de Assistência Social, discutindo as contribuições da Psicologia para a transformação social”*, *“participar da discussão nacional sobre a criação do SUAS”* e *“fazer gestão junto aos órgãos competentes, para que haja uma legislação que regulamente a inserção do psicólogo nas políticas públicas de Assistência Social”* (CFP, 2004, p.17/18), demonstrando preocupação desde aquela época com a delimitação do lugar ocupado pelo psicólogo no interior desta política e com a importância da mobilização da categoria sobre a própria constituição da política e regulamentação normativa sobre a inserção do psicólogo neste espaço sócio-ocupacional.

Destacam-se também neste congresso algumas deliberações relativas aos eixos “inclusão e direitos humanos” e “exercício profissional”. Apesar de não fazerem menção explícita à política de assistência social, eles apresentam deliberações que se relacionam ao debate acerca da necessidade de definir as contribuições específicas da Psicologia na intervenção em temas correlatos ao âmbito da assistência social, como pode ser observado em *“promover o debate sobre a contribuição específica da Psicologia para a melhoria das condições de vida e o fim da desigualdade social* (CFP, 2004, p.26), *“promover a aproximação da Psicologia às políticas públicas, desenvolvendo a compreensão de como a dimensão psicológica pode e deve estar presente nas definições destas políticas* (CFP, 2004, p.27) e *“buscar, com outras entidades, criar espaços interdisciplinares de debates constantes sobre os*

---

<sup>186</sup> Vale lembrar que foram aqui analisados os cadernos contendo as deliberações do V CNP (realizado em 2004) em diante, uma vez que foram os encontros realizados após a constituição da PNAS.

*limites e competências das profissões e atividades profissionais em geral” (CFP, 2004, p.37/38).*

O VI CNP, intitulado “Do discurso do compromisso social à produção de referências para a prática: construindo o projeto coletivo da profissão” e realizado em 2007, enfatiza a necessidade da produção de referências para a prática profissional, tema que começou a ser discutido no congresso anterior e que neste se desenha já com a proposta da criação do CREPOP. Por isso, Miron e Guareschi (2017) afirmam, sobre este congresso, que “no VI CNP, a partir da experiência do Banco Social, encontra-se a primeira referência à sistematização de referências para atuação profissional da Psicologia em diferentes contextos via Crepop” (MIRON; GUARESCHI, 2017, p.358). A partir desta preocupação, o referido congresso já apresenta o SUAS como um campo de intervenção profissional, cuja construção de referências para a atuação é discutida em subeixo específico do eixo “intervenção dos psicólogos nos sistemas institucionais”. Neste subeixo, destacam-se, dentre outras, as seguintes deliberações: *“buscar inserção no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para a produção de propostas de atuação do psicólogo [...], “realizar o I Seminário Nacional sobre a inserção do Psicólogo no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e sobre o seu papel, partindo das contribuições da Psicologia e seu lugar nas políticas públicas” e*

*dialogar e estabelecer parcerias com os Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS) e o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e demais conselhos profissionais, procurando delinear a interface existente na atuação profissional e estimular a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como política importante e eficaz (CFP, 2007a, p. 22/23).*

Dando sequência à realização dos CNPs, o próximo a ter sido realizado ocorreu em 2010 e teve como temática “Psicologia e compromisso com a promoção de direitos: um projeto ético-político para a profissão”. Nele, o SUAS aparece como um tópico em destaque tanto no eixo relativo à construção de referências e estratégias para o exercício profissional quanto no eixo acerca do diálogo do Estado com a sociedade e na discussão sobre as condições e relações de trabalho, sendo que a expressividade com que aparece nestas deliberações pode estar relacionada ao movimento de consolidação do próprio Sistema em âmbito nacional. Nestes tópicos, é possível observar que a preocupação com a discussão das contribuições da Psicologia e do papel do psicólogo na política de assistência social continua a fazer parte do debate realizado pela categoria, como pode ser observado nas seguintes deliberações:

*Implantar/implementar espaços para discussão e reflexão sobre o fazer da Psicologia na Assistência Social, por meio de Encontros e Seminários e da formação de uma comissão de assistência social nos CRPs (CFP, 2010a, p.32),*

*Realizar o I Seminário Nacional sobre a inserção do psicólogo na Política Nacional de Assistência Social, trazendo para o debate a prática e as normas estabelecidas para essa política e apresentando as contribuições da Psicologia e seu lugar nas políticas públicas e debatendo pesquisa realizada pelo Crepop (CFP, 2010a, p.33)*

*Criar espaços de discussão e debates no âmbito do SUAS sobre o papel do psicólogo nas equipes multiprofissionais, nas redes sociais de proteção básica e proteção especial, visando à garantia de inserção do psicólogo nas equipes mínimas dos serviços do SUAS (CFP, 2010a, p.62/63).*

Ainda nestes tópicos, destaca-se também a continuidade do debate acerca da importância da definição de referências para a atuação no que se refere ao trabalho interdisciplinar e ao diálogo com outras categorias profissionais, sobretudo com o Serviço Social, conforme demonstrado em *“realizar seminário e fóruns com psicólogos e assistentes sociais, destinados a discutir a interdisciplinaridade das respectivas áreas, com objetivo de refinar as referências encontradas atualmente no material disponibilizado pelo Crepop sobre a atuação no SUAS”* (CFP, 2010a, p.32) e, novamente,

*articular com o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e demais conselhos profissionais relativos à área, gestões nos Conselhos de Assistência Social, ministérios e secretarias da área, procurando delinear a interface existente na atuação profissional e estimular a implementação do SUAS como política importante e eficaz (CFP, 2010a, p.62)*

Em 2013 foi realizado o VIII CNP, com a temática “Psicologia, ética e cidadania: práticas profissionais a serviço da garantia de direitos”, no qual não foi possível observar nenhum tópico específico sobre a política de assistência social ou o SUAS, apresentando apenas deliberações relativas a públicos e temáticas específicos (crianças e adolescentes, direitos da mulher, medidas socioeducativas...) que fazem parte da intervenção profissional nas políticas públicas, dentre as quais o SUAS. A PNAS é mencionada no eixo relativo à ampliação da participação da Psicologia na sociedade e nas políticas públicas apenas como uma deliberação do subeixo “políticas públicas”, a qual aponta para a necessidade de *“Ampliar o diálogo com o Sistema de garantia de direitos acerca das competências e atribuições da (o) psicóloga (o) dentro da política de assistência social”* (CFP, 2013b, p.49), demonstrando novamente preocupação com o debate acerca do papel do psicólogo na política de assistência social. Esta preocupação também fica evidente no que se refere às intervenções da Psicologia nas políticas públicas de forma geral, conforme apresenta a seguinte deliberação:

*Sensibilizar a gestão pública federal, estadual, distrital e municipal sobre as atribuições e o papel das (os) psicólogas (os) no serviço público e sobre a necessidade de promover capacitações dos profissionais de Psicologia para atuar nos programas de políticas públicas (CFP, 2013b, p.50).*

A menção ao SUAS, nos debates realizados neste congresso, também é observada no subeixo relativo à discussão sobre as relações de trabalho, apontando para o imperativo de

combater a precarização do trabalho, sobretudo no SUAS, mediante a articulação entre o Sistema Conselhos, sindicatos e outras entidades da profissão, gestores do SUAS e Ministério do Trabalho, o que fica também expresso na moção de repúdio apresentada neste congresso sobre o descumprimento da NOB-RH/SUAS. Assim, nota-se que neste congresso o campo da assistência social não é apresentado no eixo relativo à discussão sobre as “áreas emergentes”, o que sugere já ser considerado um campo instituído de atuação (o que fica implícito, por exemplo, quando as deliberações mencionam a necessidade de fortalecimento do SUS e SUAS, insinuando o entendimento de que o SUAS é um sistema institucional consolidado tanto quanto o SUS).

O IX CNP, realizado em 2016 com o tema “IX CNP: “Psicologia no cotidiano: por uma sociedade mais democrática e igualitária” resgatou o campo da assistência social como um tópico específico do eixo relativo à ampliação e qualificação do exercício profissional no Estado democrático de direito, o qual, de acordo com o documento, diz respeito à construção de referências para o exercício profissional. Tendo em vista tratar-se de um eixo relativo ao exercício profissional, a inserção do SUAS neste eixo específico referenda a tese discutida anteriormente de que o SUAS passou a ser tratado ao longo dos anos, pela categoria, como um campo de atuação já consolidado, o que faz com que as deliberações se voltem mais para questões específicas que a atuação suscita que para questões relativas à aproximação inicial com o campo. Nesse sentido, destacam-se as deliberações relativas à revisão dos parâmetros de atuação para o exercício profissional na política de assistência social elaborados pelo CREPOP até então, ao desenvolvimento de ações em prol da melhoria das condições de trabalho no SUAS, ao fomento para inclusão da reflexão sobre a prática na assistência social nos componentes curriculares, à realização de ações que fortaleçam a inserção da categoria em todos os níveis de complexidade e municípios (independente do porte).

Além disso, assim como no congresso anterior, a luta contra a precarização do trabalho no SUAS e pela efetivação dos profissionais por meio de concurso público e liberdade de organização política aparece também como uma das moções de repúdio. Destacam-se também, ainda que não referente ao âmbito específico do SUAS (e sim aos subeixos “políticas públicas” e “ampliação do exercício profissional”, respectivamente) as seguintes deliberações, que referem a importância da definição de referências teórico-metodológicas e das especificidades da atuação profissional nas políticas públicas:

*Promover discussões e estimular a partir da ABEP– Associação Brasileira de Ensino de Psicologia, IES–Instituições de Ensino Superior e demais instituições de formação a construção de estratégias de qualificação e orientação do exercício profissional acerca da atuação do (a) Psicólogo (a) na clínica ampliada no âmbito das políticas públicas da assistência social e da saúde, ampliando a discussão de ‘campo e núcleo’;*

*‘clínica ampliada’, ‘clínica psicossocial’ nas práticas dos psicólogos, prioritariamente nessas políticas, fazendo o debate junto a outras profissões que compõem e/ou comporão equipes multidisciplinares, buscando as delimitações técnicas e metodológicas, amparadas no escopo ético-político de base crítica e contextualizada (CFP, 2016a, p.45)*

*Ampliar a orientação a gestores públicos municipais, estaduais e federais, gestores representantes do terceiro setor e gestores do setor privado, sobre a especificidade da atuação profissional (papel do (a) psicólogo (a)) em suas diferentes frentes de trabalho (CFP, 2016a, p.46)*

Por fim, o último CNP, intitulado “O (im)pertinente compromisso social da Psicologia na resistência ao Estado de exceção e nas redes de relações políticas, econômicas, sociais e culturais” e realizado em 2019, trouxe forte caráter relativo à conjuntura política de ameaça das garantias constitucionais e democracia, abordando a reflexão sobre de que forma a Psicologia se posiciona nesse cenário. Especificamente acerca da discussão sobre o trabalho no SUAS, é possível observar que o referido sistema é mencionado em alguns marcadores junto com o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)<sup>187</sup> e com deliberações específicas voltadas para a garantia de orçamento para o sistema e enfrentamento ao desmonte e retrocessos observados. Novamente, podemos notar que o tratamento dado ao SUAS neste congresso sugere tratar-se de uma política já consolidada, conforme foi possível analisar a partir da forma como vinha sendo abordado desde o VIII CNP, enquanto nas deliberações dos congressos anteriores era tratado como política/cenário de atuação emergente.

Além disso, destaca-se neste congresso a moção de repúdio em defesa do SUAS e dos espaços de controle social e uma deliberação interessante no marcador relativo ao debate sobre a atuação profissional no SUAS, a qual enseja de forma indireta uma discussão sobre as especificidades do profissional de Psicologia ao propor a garantia da autonomia da atuação profissional nas intervenções referentes à concessão de benefícios eventuais de transferência de renda, ações que comumente não são atribuídas ao profissional de Psicologia:

*Garantir que o CFP e o Sistema Conselhos, organizados com o Fórum Nacional de Trabalhadores do SUAS (FNTSUAS), possam intensificar ações em prol da garantia da educação permanente no SUAS; que fomentem o debate sobre a inserção das psicólogas nessa política, mantendo constante diálogo com as demais categorias profissionais que a compõem; que demandem a atualização da Nota Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS) conforme a Resolução 17/2011 do Conselho Nacional de Assistência Social; **que assegurem a autonomia da atuação da psicóloga na ferramenta de estudo psicossocial para concessão de benefícios***

<sup>187</sup> Como pode ser observado na seguinte deliberação: “Reafirmar a posição do Sistema Conselhos em defesa do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), promovendo discussões a respeito da necessidade de ampliação da inserção da psicóloga e potencializando o debate em torno das políticas específicas de garantia e proteção dos direitos das diferentes populações (CFP, 2019, p.67).

*eventuais e de transferência de renda enquanto ação de rede de proteção (CFP, 2019, p.74, grifos meus)*

Nesse sentido, a deliberação acima coloca em questão a discussão acerca da inserção dos psicólogos em atividades que não fariam parte do escopo tradicional da Psicologia, o que contribuiria, de acordo com o debate realizado na literatura em Psicologia e apresentado no capítulo anterior, para a colocação de dúvidas e indagações acerca das especificidades da atuação da Psicologia e do papel do psicólogo no SUAS (OLIVEIRA *et al*, 2014; CORDEIRO, 2018). Nesta perspectiva, tendo em vista a tendência à indiferenciação do trabalho (BRAVERMAN, 1987) no âmbito das políticas públicas (ALMEIDA; ALENCAR, 2011) e, especificamente, da política de assistência social – ilustrada pela análise documental apresentada na seção anterior deste capítulo - e a importância que as problematizações acerca do lugar e papel do psicólogo no SUAS, especialmente na PSB, adquiriram no âmbito da literatura em Psicologia (CORDEIRO, 2018), a próxima seção explora tais questionamentos, apresentando uma síntese de como as normativas explicitam (ou não) estas (possíveis) particularidades e/ou a natureza específica (PARO, 2012) da inserção e atuação do psicólogo neste espaço sócio-ocupacional.

#### 4.3.3 Especificidade(s) do trabalho do psicólogo no SUAS

A partir da leitura e análise das normativas da política de assistência social, foi possível observar que quase não há menções explícitas ao profissional de Psicologia, para além de sua definição enquanto uma das categorias de nível superior obrigatórias nas equipes de referência, tampouco recomendações específicas que regulem sua atuação no SUAS, embora algumas publicações façam menção à natureza diferenciada e coletiva do trabalho interdisciplinar (conforme discutido anteriormente). As únicas alusões mais explícitas ao trabalho<sup>188</sup> do psicólogo dizem respeito à recomendação de não realização de atendimentos na modalidade de psicoterapia, conforme pode ser observado em três documentos institucionais da política de assistência social, que apresentam orientações técnicas sobre o CRAS (BRASIL, 2009) e sobre o PAIF, em dois volumes (BRASIL, 2012a; BRASIL, 2012). Assim, de acordo o primeiro, quando identificada a demanda por atendimento psicoterápico, o profissional de Psicologia

---

<sup>188</sup> É importante sinalizar que ao longo desta subseção a terminologia “trabalho” foi utilizada no sentido explicitado pelos documentos analisados – sobretudo pelas referências técnicas elaboradas pelo CREPOP – em referência à dimensão da *atuação* profissional, não estando vinculada à categoria marxiana “trabalho” tal qual adotada no referencial teórico desta dissertação.



deve encaminhá-la para a política de Saúde, conforme pode ser observado no trecho destacado a seguir:

*Os profissionais da psicologia não devem adotar o atendimento psicoterapêutico no CRAS. Assim, esses profissionais não devem “patologizar” ou categorizar os usuários do CRAS nos seus atendimentos, mas intervir de forma a utilizar dos seus recursos teóricos e técnicos para: a) compreender os processos subjetivos que podem gerar ou contribuir para a incidência de vulnerabilidade e risco social de famílias e indivíduos; b) contribuir para a prevenção de situações que possam gerar a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, e c) favorecer o desenvolvimento da autonomia dos usuários do CRAS. Esses profissionais devem fazer encaminhamentos psicológicos para os serviços de saúde, quando necessários (BRASIL, 2009, p.65)*

Já no primeiro volume dos cadernos de orientações técnicas do PAIF - serviço ofertado pelo CRAS - a recomendação de não realização de atendimentos clínicos vincula-se com a própria natureza do serviço, a qual possui “*caráter não terapêutico*” (BRASIL, 2012, p.18). Dessa forma, de acordo com a normativa, as ações do PAIF devem expressar a garantia das seguranças sociais afiançadas pelo SUAS (acolhida, convívio familiar e comunitário, renda, desenvolvimento da autonomia e sobrevivência a riscos circunstanciais), portanto,

*[...] não compete o desenvolvimento de ações de caráter terapêutico, compreendidas aqui como as práticas psicoterapêuticas, psicodiagnósticas e psicopedagógicas, ou seja, PRÁTICAS CLÍNICAS no âmbito do PAIF, pois não correspondem às seguranças afiançadas pela política de assistência social. Também são consideradas equivocadas quaisquer outras modalidades com fins terapêuticos, tais como terapias alternativas, terapias holísticas ou a implementação de ações que não estejam vinculadas às atribuições do PAIF, bem como aos projetos ético-político profissional dos técnicos, quando inseridos no SUAS. Ou seja, as práticas psicoterapêuticas, psicodiagnósticas e psicopedagógicas só devem ser ofertadas em serviços que tenham essa atribuição, o que não é o caso do PAIF ou outros serviços ofertados nos CRAS. Ao avaliarem a existência de uma demanda para atendimento psicoterapêutico, psicodiagnóstico e/ou psicopedagógico no território, os profissionais do CRAS devem mobilizar a rede intersetorial (BRASIL, 2012, p.18)*

No entanto, embora apresente a diretriz de não realização de atendimento psicoterápico, uma vez que a prática foge ao escopo dos objetivos do serviço, o documento não a vincula explicitamente ao profissional de Psicologia, mas sim aos “profissionais do CRAS” de forma indiferenciada. O mesmo pode ser observado no segundo volume da série de orientações técnicas sobre o CRAS, a qual reafirma a não-pertinência de realização de psicoterapia quando menciona a importância de não confundi-la com o desenvolvimento de ações particularizadas (as quais são preconizadas para o PAIF) e quando apresenta, nas recomendações gerais para a implementação das ações do PAIF, orientações sobre os “profissionais e sua atuação”, sem vincular explicitamente a realização de psicoterapia ao profissional de Psicologia:

*As ações particularizadas não podem ser confundidas com atendimento psicoterápico. Conforme normatizado pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o PAIF não possui caráter terapêutico. As demandas em saúde mental devem ser encaminhadas para a rede intersetorial (BRASIL, 2012a, p.42)*

*Não constitui atribuição e competência das equipes de referência dos CRAS: Realizar terapia ou psicoterapia com famílias e/ou indivíduos - competência de profissionais da política pública de saúde (BRASIL, 2012a, p.50)*

Acerca da impossibilidade da prática psicoterapêutica apresentada pelas normativas, é interessante observar que as três dizem respeito ao âmbito da PSB, mas nenhuma menção a esta diretriz é feita para a PSE, conforme demonstra análise do caderno de orientações técnicas do CREAS (BRASIL, 2011b), o que poderia vir a sugerir a possibilidade de sua realização neste equipamento. Esta sugestão encontra ressonância na publicação do CFP e do CFESS, a qual apresenta parâmetros de atuação para psicólogos e assistentes sociais na PNAS e menciona, dentre as ações para a atuação psicológica na política de assistência social, a possibilidade de “realizar orientação, aconselhamento psicológico e atendimento psicológico no âmbito da proteção social especial” (CFP; CFESS, 2007, p.35).

Entretanto, quando analisados outros documentos elaborados pelo CREPOP contendo parâmetros de atuação para os psicólogos no SUAS, é possível observar que, tanto para o exercício profissional no CRAS quanto no CREAS, a realização de psicoterapia não é preconizada enquanto uma atribuição do psicólogo.

*Em se tratando do trabalho do psicólogo, que, conforme sugerido alhures, deve enfatizar as relações da pessoa com os seus contextos, atentar para a prevenção de situações de risco e contribuir para o desenvolvimento de potencialidades pessoais e coletivas, este profissional deve pautar sua atuação pelos marcos normativos da Assistência Social, como o Guia de Orientação Técnica – SUAS Nº 1 (BRASIL, 2005), que versa sobre as diretrizes metodológicas para o trabalho com famílias e indivíduos, bem como sobre os serviços e ações do PAIF ofertados pela equipe de profissionais do CRAS. Portanto, em casos de identificação de demandas que requeiram ações e serviços não previstos nestes aparatos normativos, como, por exemplo, o **acompanhamento clínico de natureza psicoterapêutica**, o profissional de Psicologia deve acessar outros pontos da rede de serviços públicos existentes no seu território de abrangência ou no plano municipal, com vistas à efetivação dos direitos dos usuários a serviços de qualidade e à devida organização das ações promovidas pelas políticas públicas de Seguridade Social (CFP, 2008, p.30, grifos meus)*

*Assim, muitas psicólogas(os) acreditam que esse vínculo que estabelecem com o público deve ser trabalhado através da psicoterapia. Na pesquisa realizada pelo CREPOP, a psicoterapia aparece como atividade no CREAS, por um lado, porque alguns psicólogos crêem que essa é a sua função, e por outro, porque não conseguem vagas ou encaminhamentos para a política de saúde e, percebendo a importância deste tratamento, se propõem elas mesmas a realizá-los. Destaca-se que esta não deve ser uma atividade desenvolvida no SUAS. Ela deve ser ofertada pela política de saúde, e por outros serviços, como clínicas-escolas ligadas às Universidades, clínicas sociais, etc (CFP, 2013, p.39)*

Sobre isto, é também interessante notar que especificamente o documento relacionado aos parâmetros de atuação no CREAS apresenta esta discussão de forma mais aprofundada que o documento referente ao trabalho no CRAS, talvez devido ao fato de que no âmbito da PSE a confusão entre os atendimentos individuais realizados pelo psicólogo e a prática clínica seja

maior ou de que no âmbito da PSE se preconiza uma atuação da Psicologia mais próxima de sua formação tradicional, conforme discutido anteriormente.

Nesse sentido, os parâmetros de atuação no CREAS apresentam a reflexão de que não é porque o atendimento não é psicoterápico que não possui um efeito terapêutico, uma vez que busca compreender o sofrimento envolvido nas situações de violação de direitos e visa a promoção de mudança, autonomia e superação dos sujeitos e famílias. Isto não implica dizer que estas finalidades só são alcançadas através da prática clínica mediante atendimento individual, mas sim que podem ser atingidas através de ações que reconheçam a inserção das histórias de vida em seus respectivos contextos sociais, como grupos psicossociais, atividades de retorno à escola, apoio financeiro ou material, acolhimento, entre outras (CFP, 2013).

*Também é tarefa da(o) psicóloga(o) aprender a reconhecer o sofrimento psíquico não somente como demanda de psicoterapia, mas o exercício e o desafio que se coloca para a psicologia na Assistência Social é justamente o de construir outras respostas que considerem as características do território de origem do usuário e que possam incidir na melhoria das condições de vida desse sujeito (CFP, 2013, p.50)*

A pouca frequência e explicitação com que o debate acerca da atuação do psicólogo aparece nas normativas da política de assistência social, à exceção das diretrizes vinculadas à impossibilidade de atendimento clínico, leva a constatação de que a reflexão sobre a prática profissional neste contexto fica mais a cargo da própria categoria profissional, materializada tanto na produção teórica do campo (conforme sistematização apresentada no capítulo anterior) e nas publicações do Sistema Conselhos, na figura do CREPOP, as quais apresentam parâmetros ético-políticos para referenciar a atuação. Conforme apresentado no último capítulo, foram elaboradas pelo CREPOP um total de nove referências técnicas que discutem a prática profissional no âmbito do SUAS, dentre as quais parâmetros para atuação em equipamentos (como CRAS e CREAS) e em programas específicos (como programa de medidas socioeducativas e de atenção à mulher em situação de violência), além de parâmetros relacionados à política de assistência social como um todo (CFP; CFESS, 2007; CFP, 2016), tendo sido escolhidos para a análise aqui realizada os aspectos relacionados à proposição de atribuições do trabalho do psicólogo de forma mais geral, para além daquelas vinculadas às especificidades de cada serviço<sup>189</sup>.

---

<sup>189</sup> A publicação mais recente acerca dos parâmetros de atuação de psicólogos no SUAS (CFP, 2016), além de apresentar orientações gerais para referenciar a prática profissional, também estabelece de forma detalhada parâmetros específicos para cada nível de complexidade do Sistema e tipo de serviço preconizado para cada um, constituindo-se em riquíssimo material de análise, cuja densidade extrapola as possibilidades de abrangência desta pesquisa. Assim, uma vez que a presente análise procurou considerar os aspectos mais gerais das referidas publicações, não foi realizada um estudo mais minucioso destes parâmetros específicos dentro de cada serviço.

Desta forma, em linhas gerais, o conjunto destas publicações preconiza que a atuação do psicólogo esteja voltada para a priorização do trabalho coletivo, cujas ações sejam integradas com a equipe e rede (socioassistencial e intersetorial) e cujo olhar seja orientado por uma análise crítica da realidade e dos fenômenos sociais (CFP; CFESS, 2007; CFP, 2011a; CFP, 2016). Além disso, as normativas possuem em comum o destaque à realização de intervenções nos âmbitos individual, familiar, grupal e comunitário, que promovam a identificação e potencialização dos recursos psicossociais (individuais e coletivos) e das potencialidades locais, considerando os determinantes macrossociais e aspectos histórico-culturais envolvidos na produção das vulnerabilidades e desigualdades sociais, os quais impactam diretamente na efetividade destas intervenções (CFP; CFESS, 2007; CFP, 2008; CFP, 2016).

Nesse sentido, preconiza-se para a atuação do profissional de Psicologia a realização de intervenções crítico-reflexivas diante das condições de vida dos sujeitos e suas famílias a partir da compreensão das redes singulares de interação estabelecidas entre estes e com as comunidades e territórios (CFP, 2016), com especial atenção às potencialidades e vulnerabilidades presentes nos territórios e comunidades “onde as famílias estabelecem seus laços mais significativos” (CFP, 2008, p.15). Além disso, as publicações possuem em comum a indicação de atividades desenvolvidas em espaços institucionais e comunitários (CFP, 2008), priorizando as ações coletivas como forma de viabilizar espaço potencial de transformação social e desenvolvimento de protagonismo e autonomia dos sujeitos (CFP, 2011a), sob a égide do compromisso ético e político com a garantia de direitos, conforme apresentam as destacadas passagens:

*A prática profissional do psicólogo junto a políticas públicas de Assistência Social é a de um profissional da área social produzindo suas intervenções em serviços, programas e projetos alicerçados na proteção social básica, a partir de um compromisso ético e político de garantia dos direitos dos cidadãos ao acesso à atenção e proteção da Assistência Social. A partir da interface entre várias áreas da Psicologia, estas ações estão sendo construídas numa perspectiva interdisciplinar, uma vez que vão constituindo várias funções e ocupações que devem priorizar a qualificação da intervenção social dos trabalhadores da Assistência Social (CFP, 2008, p.32)*

*Com apoio em uma metodologia de trabalho interdisciplinar e intersetorial, a atuação da psicóloga e do psicólogo no SUAS compreende a construção de abordagens ética, técnico-científica, reflexiva, preventiva e participativa, com a centralidade na garantia de direitos, visando ao desenvolvimento de potencialidades e da autonomia dos sujeitos, do fortalecimento de vínculos sociais e da função de proteção da família (CFP, 2016, p.16/17)*

Os documentos também ressaltam a importância da discussão, pela categoria, dos pressupostos e concepções que orientam a PNAS para a realização de uma prática qualificada (CFP; CFESS, 2007), que possua como um de seus princípios básicos a consonância com as

diretrizes e objetivos da PNAS e a cooperação para a efetivação das políticas públicas, a construção de sujeitos cidadãos e a garantia de direitos (CFP, 2008). Nesse sentido, destaca-se também nestas normativas não apenas a referência aos conceitos da política pública como matéria de conhecimento dos profissionais, mas também o fato de que os próprios conceitos presentes nas normativas institucionais (como empoderamento dos sujeitos e fortalecimento de vínculos) são utilizados para referenciar e caracterizar a atuação profissional, conforme ilustram os trechos destacados a seguir:

*Muitas são as possibilidades de atuação da Psicologia na Assistência Social. Ela está preparada para, por meio da intersetorialidade, desenvolver modalidades interventivas coerentes com os objetivos do trabalho social desenvolvido pela proteção social básica e proteção social especial (média e alta complexidade). Está preparada também para desenvolver atividades de gestão do sistema (CFP, 2011a, p.15)*

*O campo de atuação profissional consiste na Política Pública de Assistência Social, no qual a psicoterapia não é uma oferta de serviços. Os saberes psicológicos podem contribuir para a proteção social de assistência social e superação das desigualdades sociais, para o empoderamento dos coletivos, a garantia de direitos e o fortalecimento da função protetiva da família (CFP, 2016, p.15)*

Assim, um dos aspectos que chama atenção na análise destas publicações diz respeito à referência aos conceitos e diretrizes orientadores da NOB-RH e da PNAS na abordagem e delimitação de parâmetros de atuação. Vemos que a maior parte das referências técnicas elaboradas dizem respeito à atuação do psicólogo em consonância com os objetivos da política de assistência social e com a recomendação de que os profissionais conheçam as normativas para o desenvolvimento de uma prática qualificada, o que muitas vezes não é contemplado nos currículos de graduação e espaços formativos da Psicologia, conforme abordado pela literatura da área (CORDEIRO; CURADO, 2017). "*O trabalho no campo das políticas públicas exige de psicólogas e psicólogos um conjunto de conhecimentos e habilidades que extrapolam o escopo da formação que os cursos de graduação, em geral, têm oferecido*" (CFP, 2016, p.9). No entanto, não são explicitadas atribuições caracterizadas como privativas deste profissional, o que sugere que estes parâmetros podem ser também realizados por outros profissionais de nível superior de forma indiferenciada.

Diante destas observações - e considerando a tendência à indiferenciação do trabalho profissional nos serviços sociais públicos (ALMEIDA; ALENCAR, 2011) e a não explicitação de atribuições do psicólogo apresentada, de forma geral, pelas normativas institucionais da política de assistência social -, podemos nos questionar: seria possível estabelecer uma contribuição específica do profissional de Psicologia para o trabalho coletivo? O que dizem os parâmetros do CREPOP sobre a contribuição do psicólogo no SUAS que poderia ser entendida

como específica desta categoria? E como estas contribuições encontram ressonância em aspectos discutidos em algumas normativas da política?

Um dos pontos bastante ressaltados pelos parâmetros do CREPOP acerca do trabalho do psicólogo na política de assistência social diz respeito à compreensão e intervenção dos/nos aspectos subjetivos presentes nos fenômenos com os quais este campo opera, o que vai ao encontro do debate presente na literatura da área acerca da vinculação dos fenômenos subjetivos com a definição das particularidades da atuação psicológica no SUAS (COSTA; CARDOSO, 2010; GOMES; DOS SANTOS, 2017). Nesse sentido, conforme discutem Oliveira e Costa (2018), o âmbito da subjetividade é apresentado como algo que está intimamente relacionado com a figura do profissional de Psicologia (embora sem ser caracterizado como atribuição privativa deste profissional), sendo apresentado pelas publicações tanto de forma genérica, sob a caracterização de “aspectos subjetivos” (CFP; CFESS, 2007; CFP, 2008)<sup>190</sup>, quanto de forma mais específica, relacionada à escuta qualificada dos sofrimentos que extrapolam a dimensão individual (CFP; CFESS, 2007), à compreensão dos significados e sentidos das ações dos sujeitos e grupos (CFP; CFESS, 2007), à valorização da experiência subjetiva dos sujeitos de forma a contribuir para o reconhecimento de sua identidade e capacidade de transformação (CFP, 2008), à humanização do atendimento (CFP, 2011a), à qualificação da relação intra-equipe (CFP, 2011a) e ao reforço dos vínculos familiares e do usuário com a própria política (CFP, 2008). Assim, a estreita vinculação estabelecida entre a figura do profissional de Psicologia e a consideração, compreensão e atuação sobre a dimensão subjetiva fica explícita em muitas passagens destes documentos, conforme pode ser exemplificado em:

*[...] na ação profissional, é fundamental a atenção acerca do significado social da profissão e da direção da intervenção da Psicologia na sociedade, apontando para novos dispositivos que rompam com o privativo da clínica mas não com a formação da Psicologia, que traz, em sua essência, referenciais teórico-técnicos de valorização do outro, aspectos de intervenção e escuta comprometida com o processo de superação e de promoção da pessoa (CFP, 2008, p.35)*

*Embasados na formação científica e profissional e capacitados para abordar as questões subjetivas articulando-as com as questões sociais, os psicólogos e as psicólogas têm contribuições importantes para oferecer às equipes técnicas interdisciplinares colaborando com a qualificação da compreensão dos problemas – individuais e coletivos –, ao considerar as questões da população e, assim, tornando mais efetivas as respostas a ela. Ao atuar com elementos subjetivos, psicólogas e psicólogos contribuem com a humanização do atendimento e com a qualificação da relação entre as equipes, os usuários da Assistência Social ou as comunidades inseridas em cada território (CFP, 2011a, p.7)*

<sup>190</sup> Essa denominação mais genérica fica explícita, por exemplo, em passagens como “Nesse sentido, a Psicologia pode oferecer, para a elaboração e execução de políticas públicas de Assistência Social – preocupadas em promover a emancipação social das famílias e fortalecer a cidadania junto a cada um de seus membros – contribuições no sentido de considerar e atuar sobre a dimensão subjetiva dos indivíduos, favorecendo o desenvolvimento da autonomia e cidadania” (CFP, 2008, p.22)

Conforme a última citação acima destacada apresenta, vale destacar, no que se refere a esta relação entre os aspectos referentes ao âmbito da subjetividade e a identificação da especialidade do profissional de Psicologia, que os documentos reiteram a impossibilidade de desvinculação entre os processos objetivos e subjetivos no entendimento dos fenômenos sociais, reforçando a importância de considerar a dimensão subjetiva em articulação com a dimensão social, cuja habilidade estaria relacionada à figura do psicólogo, uma vez que “*o olhar do psicólogo é capaz de compreender aspectos subjetivos que são constituídos no processo social e, ao mesmo tempo, constituem fenômenos sociais possibilitando que tais políticas efetivamente garantam direitos humanos*” (CFP, 2011a, p.9). Esta perspectiva também fica clara em outras passagens, como:

*Quando se trata da atuação no campo das políticas públicas, especialmente no SUAS, o saber fazer psicológico tornou-se imprescindível, pois entende-se a relação do sujeito e sua subjetividade inseparáveis do seu mundo social e, desta forma, da proteção social, dos seus direitos, da cidadania, da autonomia, das necessidades humanas, e da família e sua contextualização no território* (CFP, 2016, p.11)

*Nessa perspectiva, a Psicologia, na sua especificidade como ciência, contribui agregando concepções de sujeito e subjetividades no contexto sociohistórico capazes de fundamentar teórica, metodológica e eticamente o trabalho com sujeitos de direitos no SUAS* (CFP, 2016, p.12)

Dessa forma, o reconhecimento do entrelaçamento entre as dimensões objetiva e subjetiva chama atenção não apenas para a dimensão subjetiva dos fenômenos sociais, mas também para a dimensão sócio-histórica dos próprios fenômenos subjetivos. Nesse sentido, os documentos também chamam atenção para a importância da não individualização dos sofrimentos (CFP, 2011a), fazendo menção ao conceito de sofrimento ético-político, oriundo do campo da Psicologia, o qual parte do pressuposto de que “*as determinações econômicas e sociais produzem efeitos psicológicos que não podem ser compreendidos somente na sua dimensão individual*” (CFP; CFESS, 2007, p.36).

Outros aspectos relacionados a esta dimensão subjetiva que são caracterizados pelas publicações enquanto contribuição do profissional de Psicologia para o trabalho no SUAS dizem respeito à compreensão da dimensão relacional presente na vulnerabilidade social e na possibilidade de oportunizar a expressão, elaboração e coletivização de demandas através do trabalho com grupos e do manejo das atividades coletivas, para os quais os psicólogos teriam contribuição significativa, “*pois a Psicologia oferece conteúdos e técnicas para esse tipo de atividade*” (CFP, 2016, p.28).

A contribuição vinculada à dimensão subjetiva e relacional é, inclusive, ressaltada não apenas nas publicações do CREPOP, mas também nos próprios documentos institucionais na

política de assistência social que apresentam orientações técnicas sobre o PAIF e o SCFV. Apesar de estas normativas, no geral, não fazem menção explícita ao profissional de Psicologia para além da não recomendação de psicoterapia no âmbito do SUAS, como discutido anteriormente, estes documentos apresentam pistas para a reflexão acerca da contribuição da Psicologia para o trabalho no SUAS, apresentando e definindo conceitos como o de subjetividade, autoestima e vínculo.

É importante destacar que um destes documentos - “Orientações Técnicas sobre o PAIF: volume 1”, o qual tem por finalidade conceituar o PAIF de acordo com a Tipificação - é o instrumento normativo da política de assistência social que mais faz referência explícita à área da Psicologia, sendo o único aqui analisado que aborda especificamente a atuação do psicólogo no PAIF para além da recomendação de não fazer clínica, relacionando-a à escuta dos aspectos subjetivos (BRASIL, 2012):

*O entendimento de que as práticas clínicas não compõem o rol de ações do PAIF também não nega que os **profissionais dos CRAS com formação em psicologia utilizem seus conhecimentos para atender e acompanhar as famílias, possibilitando, por meio desta ação, uma escuta dos aspectos subjetivos** envolvidos nas situações de vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias, possibilitando, quando for o caso, o encaminhamento aos serviços adequados na rede (BRASIL, 2012, p.19, grifos meus)*

Além disso, o documento enfatiza a importância do lugar que a subjetividade ocupa no âmbito da política de assistência social quando afirma que “*o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, objetivo central do PAIF, supõe o trabalho no campo das subjetividades*” (BRASIL, 2012, p.19)<sup>191</sup>, destacando, entretanto, que reconhecê-la como um dos elementos do trabalho social com as famílias não significa desconsiderar a importância das condições objetivas nas situações de vulnerabilidade social, uma vez que o próprio conceito pressupõe o entrelaçamento entre as dimensões subjetiva e objetiva para explicar a constituição histórica dos sujeitos. Da mesma forma, o documento reitera a observação de que o reconhecimento da dimensão subjetiva como elemento importante do trabalho realizado no PAIF não implica na caracterização deste serviço como psicoterapêutico, conforme fica explícito nos seguintes trechos:

---

<sup>191</sup> O segundo volume do caderno de orientações técnicas do PAIF, construído a fim de detalhar as ações a serem realizadas neste serviço, também reitera a importância que a subjetividade adquire para o trabalho social realizado quando afirma, por exemplo, em relação à acolhida como uma das ações preconizadas que “*A acolhida é uma etapa em que se deve coletar informações sobre a vida familiar e comunitária das famílias e sobre o território, sendo importante considerar não só os aspectos objetivos, concretos, tais como a situação socioeconômica vivenciada, mas também a subjetividade das famílias, suas crenças, valores, formas de comunicação e expectativas em relação ao Serviço (BRASIL, 2012a, p.18)*”



*No entanto, afirmar que as ações do PAIF não devem possuir caráter terapêutico não significa negar a importância do trabalho com a subjetividade nesse serviço, compreendida como o espaço íntimo constituído pelas marcas singulares adquiridas no processo de formação individual, bem como pelas crenças e valores compartilhados na dimensão cultural, que acabam por constituir a experiência histórica e coletiva dos grupos e populações em um dado território (BRASIL, 2012, p.19)*

*A subjetividade é o mundo interno de qualquer ser humano. Este mundo interno é composto por emoções, sentimentos e pensamentos. É por meio da subjetividade que se constrói um espaço relacional, ou seja, é por meio da subjetividade que é possível relacionar-se com o “outro”. Tal fato justifica o trabalho com as famílias e seus membros no âmbito da assistência social, respeitando o espaço individual, relacional e de desenvolvimento, mas não de cunho psicoterapêutico (BRASIL, 2012, p.19)*

Nesse sentido, poderíamos encontrar na referência explícita ao conceito de subjetividade e à sua importância para os serviços da política de assistência social, como o PAIF, um dos argumentos pelos quais se daria a convocação institucional do profissional de Psicologia para integrar as equipes, demarcando a particularidade de seu lugar no desenvolvimento do trabalho coletivo, conforme discutido por Silva e Alexandre (2019). De acordo com os autores, o destaque para os aspectos subjetivos abordados pelos documentos do SUAS viabilizaria a discussão sobre o trabalho do psicólogo no âmbito da política de assistência social, sendo a subjetividade “um dos conceitos fundamentais da ciência psicológica” (SILVA; ALEXANDRE, 2019, p.11). No entanto, assim como discutido por Cordeiro (2018) no que se refere à análise da literatura profissional, os autores argumentam que, no âmbito das normativas, também não é realizada uma discussão aprofundada e referenciada sobre a temática, ainda que “os documentos tragam indícios de como se pode perceber e conceber o campo subjetivo dentro da proposta da Política Nacional de Assistência Social” (SILVA; ALEXANDRE, 2019, p.11).

Além deste aspecto vinculado à dimensão subjetiva, um dos documentos do CREPOP que apresenta parâmetros de atuação para o psicólogo no SUAS aponta que a existência de uma dimensão relacional nas situações de vulnerabilidade social - a qual compreende a fragilização dos vínculos afetivos e de pertencimento social (discriminações etárias, de gênero, etc) - para além da dimensão material, também poderia ser uma justificativa para a presença do psicólogo nas equipes de referência. “*O reconhecimento da relação destas dimensões [relacional e material] é um princípio fundamental para o planejamento e o fazer da Psicologia no SUAS (CFP, 2016, p.28).*”

Dentre os documentos institucionais da política de assistência social, esta dimensão é bastante discutida na publicação “Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos” (BRASIL, 2017), que enfatiza o aspecto relacional da vulnerabilidade social e da garantia de segurança de convívio (uma das seguranças a serem afiançadas pelo SUAS), sublinhando o

campo relacional como matéria da política de assistência social, sendo esta uma importante inovação proposta pela política. De acordo com o referido documento,

*Assim, a delimitação do público a que se destina a Proteção Social Básica caracteriza dois grupos que estariam em situação de vulnerabilidade social: aqueles que estão em condições precárias ou privados de renda e sem acesso aos serviços públicos (dimensão material da vulnerabilidade) e aqueles cujas características sociais e culturais (diferenças) são desvalorizadas ou discriminadas negativamente (dimensão relacional da vulnerabilidade) (BRASIL, 2017, p.8)*

Contudo, é importante ressaltar que esta normativa, apesar de destacar “*a importância das emoções/afetos na atividade humana, permitindo que seja considerada uma ferramenta no trabalho das políticas sociais*” (BRASIL, 2017, p.23) a partir do reconhecimento de que estas dimensões são tão relevantes e concretas quanto a sobrevivência física e material, não vincula explicitamente o reconhecimento destas dimensões à área da Psicologia. Não há nenhuma passagem no documento que faça menção ao “profissional de Psicologia” na relação com esta dimensão relacional.

Entretanto, destaca-se ao longo de toda a publicação a recorrência a autores da área da Psicologia, como Sawaia, Winnicott, Vigotsky, Melanie-Klein, Bowlby, Moreno, Pichon-Riviere e Guattari para pensar temas e conceitos (com os de vínculo, convivência, afetividade e sofrimento) envolvidos com o campo relacional. Nesse sentido, a publicação busca argumentos no campo de conhecimento da Psicologia para discutir aspectos envolvidos com a dimensão relacional, inclusive explicitando o reconhecimento da Psicologia como área de conhecimento utilizada para definir o conceito de vulnerabilidade social, conforme explicitado em:

*Em primeiro lugar, destaca-se que o enfoque da vulnerabilidade demanda a combinação e o agenciamento entre várias áreas do conhecimento: ciências políticas e sociais (geografia, demografia), passando pela área da saúde (psicologia, medicina), urbanismo, entre outros (BRASIL, 2017, p.37)*

Esta referência ao campo de conhecimento da Psicologia também aparece no primeiro volume das Orientações Técnicas do PAIF (BRASIL, 2012) quando são apresentados e definidos os conceitos de autoestima e autocompreensão. Ao diferenciar o conceito de "autocompreensão", baseado na perspectiva do sociólogo Giddens, de autoconhecimento (no sentido de autoconsciência), baseado nas áreas da Psicologia e Filosofia, a referida normativa recorre, no âmbito da Psicologia, ao conceito de autoconsciência de Skinner, apresentando a definição do que seria autoestima para a Psicologia e discorrendo sobre a importância destes conceitos para o trabalho social com famílias no PAIF. Tal constatação reitera o argumento apresentado por Rodrigues e Guareschi (2018) acerca da relação entre o campo de

conhecimento da Psicologia e os elementos que são objeto das normativas da política de assistência social, conforme abordado no capítulo anterior desta dissertação.

Além disso, ao discutir sobre a necessidade de combater ações moralizadoras ou modeladoras dos modos de vida, bem como a naturalização de processos de culpabilização da família no trabalho no PAIF, a normativa faz referência à publicação do CREPOP sobre trabalho do psicólogo no CRAS<sup>192</sup>, o que também evidencia a oferta e utilização de subsídios teóricos do campo de conhecimento da Psicologia para a formulação das normativas institucionais da política de assistência social, conforme discutido por Rodrigues e Guareschi (2018). No entanto, de acordo com Silva e Alexandre (2019, p.12),

Ainda faltam estudos que objetivem um aprofundamento teórico e conceitual da Psicologia enquanto ciência e profissão ou, ainda, sobre a forma específica como esses conhecimentos se concretizam no cotidiano do trabalho do SUAS.

Dessa forma, embora possamos encontrar na referência às dimensões subjetiva e relacional dos objetos da política de assistência social a possibilidade de delimitar a particularidade da ação profissional do psicólogo no SUAS, até mesmo estes aspectos - considerados mais tradicionais no âmbito da ciência psicológica - não ganham um espaço de maior visibilidade e/ou aprofundamento nas normativas institucionais da política enquanto atribuições privativas deste profissional. Notamos, então, que a fragilidade com que esta discussão é apresentada em termos normativos reitera a tendência à indiferenciação do trabalho coletivo observada no interior da política de assistência social, o que pode contribuir para a colocação de dúvidas e indagações acerca de qual seria o papel da Psicologia no SUAS, tão abordada pelo debate realizado na produção teórica deste campo de conhecimento (CORDEIRO, 2018).

O questionamento acerca da contribuição e do lugar do psicólogo na política de assistência social acaba sendo potencializado pelo fato de que, como vimos, o profissional de Psicologia acaba atuando não só de forma indiferenciada entre os outros membros da equipe, mas também intervindo sobre situações que “estão fora do escopo do que a Psicologia delimitou em seus campos de saber” (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010, p.21). É o caso, por exemplo, da atuação profissional na temática dos benefícios socioassistenciais, para a qual os profissionais de Psicologia também vêm sendo convocados a discutir e contribuir, embora este tema pareça, de imediato, estranho à área de conhecimento da Psicologia. Sobre isto, é válido

---

<sup>192</sup> A referência a publicações elaboradas pelo CREPOP pelas normativas da política de assistência social também pode ser encontrada no segundo volume do documento “Orientações Técnicas: PAIF”, quando este discute as ações particularizadas realizadas de forma domiciliar.

destacar que a publicação mais recente do CREPOP contendo parâmetros para atuação no SUAS evidencia a competência dos profissionais de Psicologia para atuar frente a tais demandas, conforme explicitado em:

*Considerando que os Benefícios Eventuais integram organicamente as garantias do SUAS e que sua prestação deve atender ao princípio da integração à rede de serviços socioassistenciais, com vistas ao atendimento das necessidades humanas básicas, a concessão de benefícios é realizada pelas equipes de referência, ou seja, também cabendo às psicólogas e aos psicólogos (CFP, 2016, p.48)*

Esta observação enseja uma consideração importante a ser realizada no tocante à reflexão sobre as possíveis especificidades da contribuição da Psicologia para o trabalho coletivo no SUAS: a de que, mais importante do que chegar a uma definição das atribuições e competências profissionais - incorrendo no risco de tratá-las de forma engessada ou estanque enquanto um modelo de atuação - é o movimento de reflexão constante sobre a atuação e o lugar que o psicólogo ocupa enquanto parte de um trabalho coletivo, dado o caráter dinâmico da realidade social e dos processos de trabalho nela desenvolvidos. Esta observação é apresentada pelo próprio CREPOP, quando preconiza a "*necessidade constante de reflexão crítica acerca do lugar que a psicologia ocupa na política de assistência social*" (CFP, 2016, p.8), sendo importante, na consideração da dinamicidade da realidade, identificar

*os limites de atuação dos serviços, extrapolando ou contrapondo-se às atribuições definidas nas Legislações que definem a criação e os objetivos dos mesmos, bem como as normativas que regulamentam as profissões que neles atuam (CFP, 2016, p.13).*

Nesse sentido, entendo que uma parte importante da reflexão sobre a inserção e atuação do psicólogo no SUAS – bem como da problematização acerca das (in)especificidades deste trabalho – compreende, mais do que a definição de um modelo de atuação, o próprio movimento de análise das mediações que configuram a totalidade da realidade dos processos de trabalho neste âmbito, a fim de que a categoria possa, cada vez mais, se apropriar de seu lugar enquanto sujeito profissional, de forma que - mesmo submetida aos ditames de sua condição assalariada cuja força de trabalho é acionada para integrar um processo de trabalho com base em requisições alheias e estranhas à própria categoria (as quais, como vimos, não são explicitadas de forma diferenciada em termos normativos) – possa tensionar e ampliar os horizontes de sua relativa autonomia (IAMAMOTO, 2010) e fortalecer sua compreensão e identidade enquanto “trabalhador social” (RAICHELIS, 2013) e, em última instância, enquanto classe trabalhadora.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não pretendo mais do que o limite  
que para além do limite  
já se entrega

*Maria Teresa Horta*

O exercício de pesquisa e escrita não são tarefas fáceis, assim como também não é simples o movimento de encerrá-lo. Pesquisar é atividade sem fim, que para além do limite se entrega. Esta é a primeira observação com a qual inicio as considerações finais deste texto, pois acredito que aponta tanto para a perspectiva teórico-metodológica que orientou o desenvolvimento desta pesquisa quanto para suas próprias limitações.

Tal perspectiva centrou-se na prerrogativa de que a análise das inserções profissionais no âmbito de processos de trabalho coletivos impescinde da consideração e investigação das determinações que condicionam estas inserções e, por conseguinte, as atuações profissionais, uma vez que se trata de exercícios profissionais configurados como “trabalho” no modo de produção capitalista. Nesse sentido, compreendendo que a apreensão da complexidade relativa à inserção do psicólogo na política de assistência social só pode se dar a partir da realização de mediações, a pesquisa percorreu a investigação de alguns caminhos considerados importantes para a apreensão deste objeto sob uma perspectiva de totalidade, relacionados aos objetivos específicos a que a pesquisa se propôs analisar.

No entanto, considerar um objeto de estudo sob a perspectiva da totalidade significa também reconhecer que sua análise requer um exercício que envolve algumas escolhas, uma vez que a apreensão do movimento do real não se esgota no número limitado de possibilidades de mediação dado pelos limites que concernem à realização de uma pesquisa de mestrado. Nesse sentido, a escrita desta dissertação resulta do esforço de análise e síntese de alguns percursos investigativos – relativos ao mapeamento das principais tendências de organização do trabalho (no modo de produção capitalista, na esfera dos serviços e nos serviços socioassistenciais) e de como estas tendências comparecem ao âmbito da produção teórica em Psicologia e se expressam no aporte documental-institucional da política de assistência social – que foram considerados fundamentais para a análise da inserção do psicólogo nos processos de trabalho coletivos da política de assistência social, mas reconhecendo que muitos outros caminhos – que extrapolam os limites desta pesquisa – seriam necessários para dar conta da totalidade deste objeto de estudo.

Tendo feita esta consideração, podemos observar que a dissertação se estruturou em alguns eixos investigativos como forma de responder aos objetivos iniciais e específicos colocados pela pesquisa, relacionados aos diferentes caminhos de apreensão do objeto de estudo “inserção do psicólogo nos processos de trabalho coletivos da política de assistência social”. Nesse sentido, o primeiro eixo abordou as configurações históricas que o campo da assistência social assumiu na realidade brasileira até sua constituição enquanto política pública, entendendo que a compreensão de sua funcionalidade no modo de produção capitalista e nas particularidades da realidade brasileira atual é importante para a análise dos limites e possibilidades das atuações profissionais nessa política. Assim, foi apresentada a perspectiva teórica segundo a qual as políticas sociais podem ser explicadas, no modo de produção capitalista, como estratégias de enfrentamento do Estado às sequelas da “questão social”, as quais, de acordo com Netto (1992), passam a ser tratadas de forma parcializada e segmentada e que não colocam em xeque, portanto, as determinações das desigualdades estruturais oriundas da contradição capital x trabalho.

Dessa forma, entender que as configurações que a política social e, em termos mais específicos, que a política de assistência social, assumem na realidade brasileira no sentido da impossibilidade de superação da ordem social capitalista e da compreensão de seu papel funcional a esta ordem coloca para qualquer esforço teórico que vise analisar as inserções profissionais nesse contexto o encontro com os limites colocados para os projetos profissionais que se vinculem aos objetivos de transformação social. Reconhecer estes limites não implica dizer, no entanto, que a análise das inserções profissionais e a construção de projetos profissionais não deva se alinhar a determinados projetos societários que visem à construção de uma sociedade menos desigual e propositora de emancipação humana, ou que o desenvolvimento das ações profissionais não inclua possibilidades que passem pela radicalização do caráter democrático das políticas públicas e a defesa intransigente da garantia dos direitos sociais para a população brasileira.

Já o percurso investigativo orientado pelo segundo objetivo específico da pesquisa, por meio da explicitação de sua vinculação teórica à perspectiva da compreensão das práticas profissionais como trabalho e inseridas em processos de trabalho coletivo, evidenciou que os limites ao desenvolvimento das ações profissionais e à plena realização dos projetos profissionais são também colocados pela condição assalariada que circunscreve a inserção dos profissionais nos diferentes espaços sócio-ocupacionais, a qual os envolve em relações de alienação e tensiona diretamente os graus de autonomia dos sujeitos profissionais (IAMAMOTO, 2010). Baseando-se nesta perspectiva teórica que pressupõe a centralidade da categoria marxiana “trabalho” para a compreensão das ações profissionais, foram investigadas

as principais tendências de organização dos processos de trabalho, desde o âmbito mais geral no modo de produção capitalista (MARX; 2013; RUBIN, 1987), até a mediação da esfera dos serviços (BRAVERMAN, 1987; MANDEL, 1985; ANTUNES, 2018; COSTA, 2010) e a particularidade dos processos de trabalho nos serviços sociais públicos (ALMEIDA; ALENCAR, 2011; 2015) e no âmbito da política de assistência social (RAICHELIS, 2011; 2013; RAICHELIS; COUTO, 2011; COUTO, 2015), sendo estas consideradas enquanto determinações que incidem nas requisições postas à inserção do psicólogo na política de assistência social e às configurações de sua atuação.

Nesse sentido, a partir de autores como os acima mencionados, a investigação demonstrou de que forma algumas racionalidades da organização do trabalho típicas da esfera da produção industrial adentram também o universo dos serviços e do setor público estatal, imprimindo a estas tendências como a crescente especialização e indiferenciação do trabalho social e processos como a flexibilização das relações e precarização das condições de trabalho, a racionalização, burocratização e simplificação dos processos de trabalho e intensificação do ritmo de trabalho, os quais concorrem para o aumento da produtividade do trabalho e, em última instância – e considerando as divergências teóricas entre os autores quanto a este aspecto – para a ampliação das possibilidades de valorização do capital em circuitos e setores antes considerados não produtivos, como o setor de serviços e a esfera pública estatal.

Por meio deste escopo teórico-conceitual apresentado nos dois primeiros capítulos, a pesquisa orientou-se para a investigação dos objetivos relativos à reflexão mais particular sobre o âmbito da Psicologia, no que se refere ao significado sócio-histórico assumido pela profissão na realidade social brasileira e ao mapeamento e análise da produção teórica em Psicologia sobre a inserção e atuação na política de assistência social, além do levantamento e análise das orientações normativas (do âmbito da Psicologia e da política pública) que regulam esta inserção profissional, a fim de compreender as requisições postas à categoria. Este esforço de investigação e síntese resultou na escrita dos dois últimos capítulos, sendo o terceiro voltado para a apresentação da análise das principais questões abordadas pela literatura em Psicologia a respeito da inserção na política de assistência social e em sua relação com os fundamentos teóricos da perspectiva analítica que embasou esta pesquisa, e o quarto orientado para a investigação dos documentos institucionais e parâmetros normativos sobre a inserção do psicólogo no SUAS.

Nesta perspectiva, a dissertação abordou, a partir da aproximação com os referenciais teóricos e autores próprios ao campo de conhecimento da Psicologia, o histórico e emergência da Psicologia enquanto ciência e profissão na realidade social brasileira, buscando apresentar de que forma o próprio campo reflete sobre seu significado sócio-histórico. Foi possível

observar que a Psicologia enquanto campo disciplinar se autonomiza em um contexto específico da história social brasileira a fim de responder aos desafios da modernização da sociedade e adequação e ajustamento dos sujeitos à ordem social vigente, embora desde antes de sua regulamentação e autonomização enquanto profissão já fosse possível observar requisições postas à ciência psicológica, no interior de outros campos disciplinares, alinhadas a estes mesmos pressupostos (BOCK, 1999; LACERDA JR, 2013). Nesse sentido, é possível encontrar no próprio campo de conhecimento da Psicologia autores que refletem criticamente sobre este significado sócio-histórico a partir da inserção da Psicologia em determinado lugar e estágio da divisão sócio-técnica do trabalho, constituindo-se enquanto ciência explicitamente vinculada à ordem social burguesa (CAMPOS, 1983/2010; YAMAMOTO; 1987), o que se conecta com a perspectiva teórica adotada nesta pesquisa que busca compreender a profissão como uma das especializações do trabalho coletivo na sociedade.

Além disso, foram também apresentados e discutidos os movimentos e mudanças pelos quais a Psicologia passou neste percurso histórico desde os anos 1980, tanto no que se refere ao âmbito da produção de conhecimento (com a emergência de movimentos críticos no interior da categoria) quanto em relação ao perfil da profissão, marcado pela crescente inserção de psicólogos em novos campos de atuação – dentre os quais a expressiva e sistemática inserção nas políticas públicas -, o que passa a inscrever a categoria em relações de trabalho assalariadas (HELOANI; MACÊDO; CASSIOLATO, 2010), e submetida, assim, às mesmas determinações que condicionam o trabalho assalariado no modo de produção capitalista.

No entanto, embora seja possível encontrar na produção teórica em Psicologia muitas referências à mudança no perfil profissional - bem como à inserção nas políticas públicas - e estudos de abrangência nacional que apontam para a progressiva tendência de assalariamento da profissão, a reflexão sobre os fatores que atravessam a condição de assalariamento e incidem sobre a inserção e atuação dos profissionais não é realizada de forma aprofundada e explícita pela própria categoria, tampouco comparece no debate teórico a apreensão das práticas profissionais como trabalho. Assim, embora no escopo da produção teórica da Psicologia haja contundentes e importantes reflexões quanto aos limites colocados para a atuação profissional pela análise dos limites da própria política pública no modo de produção capitalista (LACERDA JR, 2015; YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010; 2014; AMORIM, 2012), não é comum a consideração da apreensão da prática como trabalho (YAMAMOTO, 2007), o que significa dizer que não é comum a perspectiva que considera a importância da apreensão das tendências do mundo do trabalho e das determinações oriundas da condição assalariada do profissional de Psicologia para a análise desta inserção e possibilidades de reflexão sobre a atuação.



Ainda no que se refere à produção bibliográfica específica do campo de conhecimento da Psicologia sobre a inserção e atuação dos psicólogos no SUAS, foi possível observar que se trata de um campo bastante heterogêneo nas formas de apreensão e abordagem da temática, tanto em relação à pluralidade de referenciais teóricos utilizados quanto em relação ao próprio conteúdo das publicações. Contudo, há aspectos que se destacam e repetem nas diferentes produções, tais como a caracterização das atividades realizadas pelos profissionais e a tentativa de definição de possíveis especificidades do trabalho do psicólogo, a menção à fragilidade da formação graduada para a atuação neste espaço sócio-ocupacional, a reflexão sobre o uso de determinados aportes teórico-metodológicos (e o imperativo da construção de novos), a alusão às condições de trabalho mais como pano de fundo das atuações profissionais que determinante destas e, sobretudo, a expressividade que o questionamento sobre a falta de clareza acerca lugar/papel/contribuições específicos do profissional de Psicologia assume no escopo desta produção teórica, relacionado ao estranhamento da categoria diante de uma atuação muitas vezes imprecisa e indiferenciada dos demais profissionais integrantes das equipes de referência.

Em relação a este último aspecto, é válido pontuar que também foi possível observar um volume muito maior de publicações que refletem sobre a inserção e atuação do psicólogo no âmbito da PSB em relação aos demais níveis de complexidade do SUAS, o que indica que nesse nível de proteção social as questões relativas ao papel deste profissional são muito mais expressivas e o questionamento sobre seu lugar e atribuições muito mais frequente em relação à indiferenciação das atividades realizadas no cotidiano profissional. No entanto, conforme demonstrado pela análise documental realizada no quarto capítulo da dissertação, tanto as normativas referentes ao âmbito da PSB (BRASIL, 2009) quanto à PSE (BRASIL, 2011b) não explicitam claramente as funções dos profissionais de forma diferenciada entre as categorias integrantes do trabalho coletivo.

Nesse sentido, uma das principais conclusões a que se pôde chegar a partir da análise dos documentos institucionais da política de assistência social é a de que, embora tal política preconize a profissionalização das ações mediante o desenvolvimento de um trabalho coletivo e interdisciplinar – confirmando a tendência ao progressivo parcelamento e especialização do trabalho social na esfera dos serviços sociais públicos – a requisição de uma gama diversificada de profissionais para integrar os processos de trabalho por ela preconizados é realizada sem explicitar e delimitar de forma diferenciada as competências e atribuições privativas a cada um deles – confirmando a tendência à indiferenciação do trabalho mencionada pelo escopo teórico desta pesquisa (BRAVERMAN, 1987) e abordada na produção teórica em Psicologia sobre a atuação no SUAS. Desta forma, a falta de clareza acerca do papel da Psicologia no SUAS de que fala a literatura deste campo de conhecimento também pode ser encontrada na imprecisão

das próprias normativas institucionais da política de assistência social, no tocante à ausência de definição explícita sobre as funções determinadas para o cargo de psicólogo.

Assim, considerando que, enquanto força de trabalho assalariada, quem define o valor de uso (atribuições) da atuação do psicólogo não é apenas o sujeito profissional, mas também o empregador (neste caso, a política pública), os documentos institucionais desta política, além regularem uma inserção que confronta a força de trabalho do psicólogo frente a demandas nem sempre comuns a seu campo disciplinar - como o trabalho com a pobreza e impossibilidade de realização de atividades clínicas - também não estabelecem de forma explícita as requisições que envolvem sua inserção no trabalho coletivo interdisciplinar, tampouco definem com clareza suas competências e atribuições, embora reconheçam a necessidade de que o trabalho seja desenvolvido de forma combinada entre diferentes especialidades de forma interdisciplinar. Notamos, então, que esta tendência à indiferenciação das atuações profissionais no âmbito do SUAS, a qual aparece relacionada à falta de clareza relatada na literatura em Psicologia a respeito do papel ou da contribuição da Psicologia para o trabalho neste espaço socio-ocupacional, envolve também processos que ultrapassam a esfera individual das categorias profissionais, dizendo respeito a lógicas de funcionamento que perpassam a própria estruturação do trabalho e sua divisão sócio-técnica no modo de produção capitalista, tal como discutido por Almeida e Alencar (2011).

Além disso, outro aspecto que merece destaque no que se refere às considerações sobre a análise documental realizada nesta pesquisa diz respeito às possibilidades de conexão entre a política de assistência social e as tentativas de delimitação do que poderia ser considerado específico ou particular à inserção do psicólogo. Conforme pôde ser observado, apesar de ser possível encontrar referências às dimensões subjetiva e relacional presentes nos documentos da política de assistência social, até mesmos estes aspectos – considerados mais afeitos ao campo da ciência psicológica tradicional – não ganham maior aprofundamento nas normativas institucionais, tampouco aparecem nela relacionados a possibilidades de definição das atribuições do psicólogo no SUAS. A menção ao profissional de Psicologia, quando raramente apresentada nos documentos, é vinculada apenas à recomendação de não-realização de psicoterapia e, apenas em uma publicação (BRASIL, 2012), à escuta dos aspectos subjetivos, de forma genérica e não aprofundada.

A constatação da fragilidade com que a discussão e definição das especificidades de cada profissional é apresentada nos documentos normativos não só reitera a tendência à indiferenciação do trabalho coletivo observada no interior da política de assistência social, já abordada anteriormente, mas também enseja alguns questionamentos que não foram mais aprofundados nesta pesquisa, mas cuja investigação pode gerar reflexões que se desdobrem em

futuras investigações sobre a temática, a saber: no que se refere à discussão sobre as particularidades da atuação psicológica no SUAS, seria necessário definir suas atribuições a partir de um lugar de especificidade diferenciado dos demais trabalhadores? Ou, a fim de romper com o significado sócio-histórico vinculado à hegemonia da ordem burguesa, seria interessante negar a Psicologia, conforme discutido por Yamamoto (1987)? Até que ponto o reconhecimento das conexões existentes entre as diferentes categorias profissionais – no sentido da semelhança de sua condição de assalariamento e os respectivos rebatimentos para as inserções e ações profissionais – ao invés da tentativa de diferenciar-se, poderia contribuir para o fortalecimento da noção de “trabalhador social”, tal qual apresentada por Raichelis (2013), e para a identificação das categorias profissionais com a perspectiva da classe trabalhadora? Até que ponto a tendência à indiferenciação das atuações profissionais no SUAS e a respectiva identificação das diferentes categorias com a indistinta posição de “técnicos” pode potencializar sua adesão ao lugar de sujeitos trabalhadores?

A estes questionamentos, soma-se ainda outra observação que se conecta a possíveis desdobramentos desta pesquisa, relativa ao pressuposto teórico da centralidade da categoria “trabalho” para a apreensão das práticas profissionais e a relação que o reconhecimento da atuação de uma categoria profissional enquanto “trabalho” guarda com a possibilidade de adesão e posicionamento político junto à classe trabalhadora. Além disso, embora a adoção da categoria teórica “trabalho” e da perspectiva de inserção em processos de trabalho coletivos tenha sido utilizada nesta pesquisa a fim de subsidiar a análise da *inserção* do psicólogo no SUAS, tais concepções poderiam vir a ser utilizadas futuramente para a análise das *atuações/exercícios profissionais* propriamente ditos, na investigação de alguns questionamentos como: quais elementos, relativos à particularidade da Psicologia enquanto ciência e profissão, poderiam subsidiar seu entendimento enquanto trabalho, na definição de seus elementos simples - objeto, meios e atividade - tais quais apresentados por Marx (2013)? Como caracterizar o valor de uso das práticas profissionais da Psicologia na política de assistência social? E como pensar seu papel nos circuitos de produção e reprodução do valor, em termos de seu trabalho abstrato?

Além disso, ainda no que se refere ao apontamento de possíveis desdobramentos da pesquisa, é válido destacar a importância de que estas futuras análises a respeito das *atuações/exercícios profissionais* no SUAS sejam realizadas não apenas no que se refere ao âmbito da prestação dos serviços socioassistenciais, mas também ao nível da gestão e do controle social, espaços nos quais os psicólogos também se inserem enquanto força de trabalho, de acordo com os dados do Censo SUAS 2018 (BRASIL, 2020). Nesta dissertação, foi possível observar que no âmbito da produção teórica em Psicologia a respeito de sua inserção no SUAS

é muito mais recorrente a menção às atribuições e tentativas de delimitação de contribuições e/ou especificidades da atuação no âmbito da prestação dos serviços socioassistenciais, o que acabou se refletindo também na ênfase apresentada nesta pesquisa em relação a esta dimensão em detrimento do nível de gestão. Nesse sentido, faz-se relevante a elaboração de pesquisas que abordem outras dimensões da atuação profissional no SUAS, discutindo as particularidades da inserção e atuação do psicólogo não apenas no âmbito da gestão, mas também nos espaços de controle social, como os conselhos, e de mobilização dos trabalhadores, como os fóruns.

Outros questionamentos e possibilidades de reflexão que emergiram da realização desta pesquisa, mas extrapolaram as possibilidades de sua investigação, são relativos à constatação dos limites e possibilidades colocados para os projetos profissionais e, em termos mais específicos, para a categoria dos psicólogos. Compreendendo que o fortalecimento dos sujeitos profissionais, mediante a aproximação e constante reflexão sobre a própria atuação profissional e o confronto com os limites colocados por sua condição assalariada, se faz importante para o tensionamento das margens de sua relativa autonomia (IAMAMOTO, 2010), de que forma a inserção dos psicólogos nas políticas públicas – e, particularmente, na política de assistência social – poderia potencializar a construção de um determinado projeto ético-político para a Psicologia? Será que esta atuação poderia impulsionar a construção de um projeto ético-político que sirva de horizonte balizador das práticas, em que “alguns elementos sejam a base de toda e qualquer ação profissional” (OLIVEIRA; PAIVA, 2016, p.226)?

Em suma, esta pesquisa pretendeu, com base em seu horizonte investigativo, aprofundar a discussão sobre a inserção do psicólogo nos processos de trabalho coletivo na política de assistência social, o que gerou, mais do que respostas, a colocação de inúmeras perguntas a serem ainda investigadas e aprofundadas. Nesse sentido, espera-se que esta dissertação possa contribuir para o debate acerca do reposicionamento da profissão de Psicologia enquanto uma especialização do trabalho social desenvolvido na realidade social brasileira, fortalecendo esta perspectiva no âmbito da produção acadêmica deste campo de conhecimento e favorecendo, a todos nós psicólogos e psicólogas que atuamos em políticas públicas, a possibilidade de nos reconhecermos enquanto classe trabalhadora e nos posicionarmos diante das lutas cotidianas, sobretudo considerando a radicalidade que o atual contexto de crise do capital e sanitária que vivenciamos nos exige enquanto profissionais.

## REFERÊNCIAS

ALBERTO, M. F. P.; FREIRE, M. L.; LEITE, F. M.; GOUVEIA, C. N. N. A. As Políticas Públicas de Assistência Social e a Atuação Profissional dos(as) Psicólogos(as). In: OLIVEIRA, I. F.; YAMAMOTO, O. H. *Psicologia e políticas sociais: temas em debate*. Belém: Ed.UFPA, 2014, p.127-174

ALMEIDA, N. L. T. ALENCAR, M. M. T. Trabalho e Serviço Social. In: \_\_\_\_\_. *Serviço Social, trabalho e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2011, p.119-171.

ALMEIDA, N. L. T.; ALENCAR, M. M. T. Serviço Social e trabalho: particularidades do trabalho do assistente social na esfera pública estatal brasileira. *O Social em Questão*, v. 1, n.34, p.161-179, 2015.

ALVES, A. J. A “revisão da bibliografia” em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis. *Cadernos de Pesquisa de São Paulo*, n. 81, p.53-60, 1992.

AMORIM, K. M. O. *Compromisso social do psicólogo em artigos publicados em periódicos científicos no Brasil*. 2010. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p.9-23.

ANTUNES, M. A. M. *A Psicologia no Brasil: leitura histórica sobre sua constituição*. 5ª ed. São Paulo: Educ, 2014.

ANTUNES, R. *O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital* [versão eletrônica]. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

BARBOSA, R. N. B.; CARDOSO, F. G.; ALMEIDA, N. L. A. A categoria ‘processo de trabalho’ e o trabalho do assistente social. In: *Serviço Social e Sociedade - n.58*. São Paulo: Cortez, ano XIX, 1998, p.109-130.

BASTOS, A. V. B.; GONDIM, S. M. G.; BORGES-ANDRADE, J. E.; O psicólogo brasileiro: sua atuação e formação profissional. O que mudou nas últimas décadas? In: YAMAMOTO, O. H.; COSTA, A. L. F. (Org). *Escritos sobre a profissão de psicólogo no Brasil*. Natal: EDUFRN, 2010, p.257-271.

BASTOS, A. V. B.; GOMIDE, P. I. C. O psicólogo brasileiro: sua atuação e formação profissional. *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 9, n.1, p.6-15, 1989.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. 9a ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOCK, A. M. B. A Psicologia a caminho do novo século: identidade profissional e compromisso social. *Estudos de Psicologia*, v.4, n.2, p.315-329, 1999.

BOCK, A. M. B. Psicologia e sua ideologia: 40 anos de compromisso com as elites. In: \_\_\_\_\_. (org). *Psicologia e o compromisso social*. São Paulo: Cortez, 2003, p.15 - 28.

BOCK, A. M. B. et al. Sílvia Lane e o projeto do “compromisso social da Psicologia”. *Psicologia & Sociedade*. 19, Edição Especial 2, p. 46-56, 2007.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: *Direitos Sociais e competências profissionais*. Brasília: ABEPSS, CFESS, 2009, p.575-591

BOTOMÉ, S. P. (1979). A quem nós, psicólogos, servimos de fato? In: YAMAMOTO, O. H.; COSTA, A. L. F. (Org). *Escritos sobre a profissão de psicólogo no Brasil*. Natal: EDUFRN, 2010, p.171 - 203.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa de Atenção Integral à Família - PAIF: instruções para celebração de convênios*. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *LOAS anotada - Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília, DF, [1993] 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social - PNAS*. Brasília, DF, [2004] 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica - NOB/SUAS*. Brasília, DF, [2005] 2009.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *NOB-RH/SUAS: anotada e comentada*. Brasília, DF, [2006] 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Brasília, DF, [2009] 2014.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social - CRAS*. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. *Lei nº 12435 de 06 de julho de 2011*, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Capacitação do SUAS - PNC/SUAS*. Brasília, DF, 2011a

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS*. Brasília, DF, 2011b.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Orientações técnicas sobre o PAIF – Volume 1: O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Brasília: MDS, 2012.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Orientações técnicas sobre o PAIF – Volume 2: Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF*. Brasília: MDS, 2012a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Fundamentos ético-políticos e rumos teórico-metodológicos para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Concepção de convivência e fortalecimento de vínculos*. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. *Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018*, 2018. Acesso em: 24 de agosto de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9579.htm#art126](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9579.htm#art126)>.

BRASIL. *Censo SUAS 2018 – Resultados Nacionais*, Centro de Referência da Assistência Social-CRAS. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério da Cidadania. 2019.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social. *Censo SUAS 2017: análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF, 2018.

BRASIL, Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. *Censo SUAS 2018 - dados brutos*. Brasília, DF: Portal Censo SUAS, 2020. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-censo/>>

BRAVERMAN, H. *Trabalho e capital monopolista – a degradação do trabalho no século XX*. 3ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1987.

BRESSER-PEREIRA. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRIGAGÃO, J.; NASCIMENTO, V. L. V.; SPINK, K. V. As interfaces entre Psicologia e políticas públicas e a configuração de novos espaços de atuação. *Revista de Estudos Universitários*, Sorocaba, v.37, n.1, p.199-215, 2011.

CAMPOS, R. H. F. (1983). A função social do psicólogo. In: YAMAMOTO, O. H.; COSTA, A. L. F. (Org). *Escritos sobre a profissão de psicólogo no Brasil*. Natal: EDUFRN, 2010, p.15 - 31.

CASTRO, R. O Serviço Social como processo de trabalho: Yamamoto x Lessa. *Revista do Centro de Educação e Letras*, Foz do Iguaçu, v. 14, n.1, p.67-85, 2012.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J.; DESLAURIERS, J-P.; GROULX, L-H.; LAPERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, A. P. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010, p. 295-316.

CHIMAINSKI, C.; UBESSI, L. D.; MARTINS, S. S.; JARDIM, V. M. R. Atuação do(a) profissional de psicologia em sistemas de proteção social brasileiros. *Mudanças – Psicologia da Saúde*, v.24, n.1, p.55-63, 2016.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). *I Seminário Nacional de Psicologia e Políticas Públicas - Relatório*. Salvador: CFP, 2001.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). *II Seminário Nacional de Psicologia e Políticas Públicas - Relatório*. João Pessoa: CFP, 2003.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). *Caderno de deliberações: V Congresso Nacional de Psicologia*. Brasília: CFP, 2004.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). *III Seminário Nacional de Psicologia e Políticas Públicas - Identidade Profissional e Políticas Públicas: o Diálogo Corporativo com o Estado*. Salvador: CFP, 2005.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). *Código de Ética Profissional do Psicólogo*. Brasília: 2005a.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). *Banco Social de Serviços: relatório final*. Brasília: CFP, 2005b

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). *IV Seminário Nacional de Psicologia e Políticas Públicas - Relatório*. Maceió: CFP, 2007.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). *Caderno de deliberações: VI Congresso Nacional de Psicologia*. Brasília: CFP, 2007a.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). *V Seminário Nacional de Psicologia e Políticas Públicas - Subjetividade, Cidadania e Políticas Públicas*. Brasília: CFP, 2011.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). *Referências técnicas para a atuação de psicólogos no CRAS/SUAS*. Brasília, 2008.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). *Serviço de Proteção Social a crianças e adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual e suas famílias: referências para a atuação do psicólogo*. Brasília: CFP, 2009.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). *Referências técnicas para atuação de psicólogos no âmbito das medidas socioeducativas em unidades de internação*. Brasília: CFP, 2010.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). *Caderno de deliberações: VII Congresso Nacional de Psicologia*. Brasília: CFP, 2010a.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). *Como os psicólogos e as psicólogas podem contribuir para avançar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) - Informações para gestoras e gestores*. Brasília: CFP, 2011a.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). *Referências técnicas para atuação de psicólogas(os) em Programas de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto*. Brasília: CFP, 2012.



CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). *Referências técnicas para a atuação de psicólogas(os) nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS*. Brasília: CFP, 2013.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). *Referências técnicas para a atuação de psicólogas(os) em Programas de Atenção à Mulher em Situação de Violência*. Brasília: CFP, 2013a.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). *Caderno de deliberações: VIII Congresso Nacional de Psicologia*. Brasília: CFP, 2013b.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). *Nota técnica com parâmetros para atuação das (os) profissionais de Psicologia no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*. Brasília: CFP; CONPAS, 2016.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). *Caderno de deliberações: 9º Congresso Nacional de Psicologia*. Brasília: CFP, 2016a.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). *Caderno de deliberações: 10º Congresso Nacional de Psicologia*. Brasília: CFP, 2019.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP); CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). *Parâmetro para atuação de assistentes sociais e psicólogos(as) na Política de Assistência Social*. Brasília, CFP/CFESS, 2007. 52 p.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Relatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF, 2003.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Deliberações da V Conferência de Assistência Social*. Brasília, DF, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Anais da V Conferência de Assistência Social*. Brasília, DF, 2005a.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Resolução nº 017, de 20 de junho de 2011 - Ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e Reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano CXLVIII, n.118, p.1-3, 21 jun, 2011.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Anais da VIII Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF, 2011a.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Resolução nº 01, de 09 de janeiro de 2012*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano CXLIX, n.7, p.1-8, 10 jan, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Resolução nº 04, de 13 de março de 2013 - Institui a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de*

*Assistência Social - PNEP/SUAS*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano CI, n.54, p.1-31, 20 mar, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012 - Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano CI, n.12, p.1-41, 3 jan, 2013a.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Resolução nº 09, de 15 de abril de 2014*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano CLI, n.73, p.1-10, 16 abr, 2014.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Resolução nº 01, de 04 de fevereiro de 2014 - Publica as deliberações da IX Conferência Nacional de Assistência Social*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano GLI, n.25, p.1-4, 5 fev, 2014a.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Anais da IX Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF, 2014b.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Resolução nº 21, de 18 de dezembro de 2017 - Publica as deliberações da 11ª Conferência Nacional de Assistência Social*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano CLIV, n.242, p.1-6, 19 dez, 2017.

CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA (CRP). *Caderno de Psicologia e Políticas Públicas*. Curitiba, 2007.

CORDEIRO, M. P. A psicologia no SUAS: uma revisão de literatura. *Arquivos Brasileiros de Psicologia*. Rio de Janeiro, n. 70, v. 3, 166-183, 2018.

CORDEIRO, M. P.; SVARTMAN, B.; SOUZA, L. V. Apresentação. In: \_\_\_\_\_(Org.). *Psicologia na Assistência Social: um campo de saberes e práticas*. São Paulo: Instituto de Psicologia/USP, 2018, p. 5 - 11.

CORDEIRO, M. P.; CURADO, J. C. Psicologia na Assistência Social: um campo em formação. *Psicologia & Sociedade*, n. 29, p.1 - 11, 2017.

COSTA, M. D. H. Os serviços na contemporaneidade: notas sobre o trabalho nos serviços. In: MOTA, A. E. (org). *A nova fábrica de consensos: ensaios sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao Serviço Social*. 5ª ed. São Paulo: Cortez: 2010, p.97-113.

COSTA, A. F. S.; CARDOSO, C. L. Inserção do psicólogo em Centros de Referência de Assistência Social - CRAS. *Gerai: Revista Interinstitucional de Psicologia*, v.3, n.2, p.223-229, 2010.

COUTINHO, C. N. Teoria ampliada do Estado. In: \_\_\_\_\_. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p.73-88.

COUTO, B. R. Assistência Social: direito social ou bem-estar? *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 124, p.665-677, 2015.

DAL ROSSO, S. Teoria do valor e trabalho produtivo no setor de serviços. *Caderno CRH*, Salvador, v. 27. n. 70, p 75-89, 2014.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Projeto 2 – Levantamento de informações sobre a inserção dos psicólogos no mercado de trabalho brasileiro: Relatório Final / Análise de Dados*. São Paulo: DIEESE; CFP, 2016.

DIMENSTEIN, M. A cultura profissional do psicólogo e o ideário individualista implicações para prática no campo da assistência pública à saúde. *Estudos de Psicologia*, v. 5, n.1, p.95-121, 2000.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n.2, p.63-101, 2003.

FERREIRA, S. S. *A construção do lugar dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social: uma análise da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos*. 2010. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

FERNANDES, F. Classes sociais na América Latina. In: \_\_\_\_\_. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. São Paulo: Global Editora, 2009, p.41-112.

FILHO, R. S.; ANTINARELI, C. P. G.; PAULA, C. A.; SILVA, W. H. F. Política de Assistência Social no contexto neoliberal: desafios da implementação do SUAS. In: DURIGHETTO, M. L.; MOLJO, C. B (orgs). *Sistema Único de Assistência Social, Organizações da Sociedade Civil e Serviço Social: uma análise da realidade de Juiz de Fora*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012, p.13-44.

FILHO, R. S.; SANTOS, C. M.; DURIGHETTO, M. L. Apontamentos acerca da implementação do SUAS: o caso do município de Juiz de Fora. *IV Jornada Internacional de Políticas Públicas: neoliberalismo e lutas sociais: perspectivas para as políticas públicas*. São Luís, 2009.

FLICK, U. *Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes*. Porto Alegre: Penso, 2013.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, M. A.; SANTOS, C. M. A perspectiva sociohistórica e a política nacional de assistência social. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis, v. 51, n. 2, p. 345-368, 2017.

GONÇALVES, M. G. M. A contribuição da Psicologia Sócio-histórica para a elaboração de políticas públicas. In: BOCK, A. M. M. *Psicologia e o compromisso social*. São Paulo: Cortez, 2003, p.277 - 293.

GONÇALVES, M. G. M. *Psicologia, Subjetividades e Políticas Públicas*. São Paulo, SP: Cortez, 2010.

HELOANI, R.; MACÊDO, K. B.; CASSIOLATO, R. O exercício da profissão: características gerais da inserção profissional do psicólogo. In: BASTOS, A. V. B.; GONDIM, S. M. G (edts.). *O trabalho do psicólogo no Brasil*. Porto Alegre: Artmed, 2010, p.107 - 130

IAMAMOTO, M. A questão social no capitalismo. *Temporalis - Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social*, Brasília, ano II, n. 3, p.9-32, 2001.

\_\_\_\_\_. Trabalho e Sociabilidade. In: *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010, p.335-414.

\_\_\_\_\_. A produção teórica brasileira sobre os fundamentos do trabalho do assistente social. In: *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2011, p.210-233.

\_\_\_\_\_. O Serviço Social na Contemporaneidade. In: *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 26ª ed. São Paulo: Cortez, 2015, p.17 – 81.

\_\_\_\_\_. Demandas e respostas da categoria profissional aos projetos societários. In: *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 26ª ed. São Paulo: Cortez, 2015, p.149-164.

\_\_\_\_\_. Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do assistente social na atualidade. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). *Atribuições privativas da/o assistente social em questão*. 1ª edição ampliada. Brasília: CFESS, 2012.

JANIAKE, E. *Psicologia e Assistência Social: reflexões sobre a atuação no “Terceiro Setor”, à luz da psicologia crítica*. 2012. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Centro de Ciências da Vida, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas.

JESUS, J. C. L.; LOPES, F. A. S. M. As ações do governo Temer e suas implicações para as políticas de Previdência e Assistência Social: o que está por vir? *VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas: um século de reforma e revolução*. São Luís, p.1-12, 2017.

LACERDA JR, F. Capitalismo dependente e a Psicologia no Brasil: das alternativas à Psicologia crítica. *Teoría y crítica de la psicología*. 3, p.216-263, 2013.

LACERDA JR, F. Podem as políticas públicas emancipar? In: LIMA, A. F.; ANTUNES, D. C.; CALEGARE, M. G. A. (orgs.); *A Psicologia Social e os atuais desafios ético-políticos no Brasil*. Porto Alegre: ABRAPSO, 2015, p.11-128.

LASTA, L. L.; GUARESCHI, N. M. F.; CRUZ, L. R. A Psicologia e os Centros de Referência em Assistência Social: problematizações pertinentes. In: CRUZ, L. R.; GUARESCHI, N. M. F (Org.) *O psicólogo e as Políticas Públicas de Assistência Social*. Petrópolis, Rj: Vozes, 2014. p. 52 - 65.

LEÃO, S. M.; OLIVEIRA, I. M. F. F.; CARVALHO, D. B. O psicólogo no campo do bem-estar social: atuação junto às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, v.14, n.1, p.1-22, 2013.

LEMOS, F. C. S.; GALINDO, D.; JÚNIOR, L. P. R.; MOREIRA, M. M.; BORGES, A. G. Análise documental: algumas pistas de pesquisa em Psicologia e História. *Psicologia em Estudo*, Maringá, v. 20, n. 3 p. 461-469, 2015.

LÊNIN, V. I. As classes sociais e o Estado. In: \_\_\_\_\_. *O Estado e a Revolução*. 1918.

Disponível em:

<<https://www.marxists.org/portugues/lenin/1917/08/estadoerevolucao/index.htm>>

LIMA, T. C. S.; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. *Rev. Katál*. Florianópolis, v. 10 n. esp., p. 37-45, 2007.

LUKÁCS, G. As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem. *Temas de Ciências Humanas*. São Paulo, n.4, 1978, p.1-18.

MACEDO, J.P., DIMENSTEIN, M. O trabalho dos psicólogos nas políticas sociais no Brasil. *Avances en Psicología Latinoamericana*, Bogotá, v.30, n.1, p.182-192, 2012.

MACÊDO, O. J.; PESSOA, M. C. B.; ALBERTO, M. F. P.; Atuação dos profissionais de Psicologia junto à infância e adolescência nas políticas públicas de assistência social. *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 35, n.3, p.919-931, 2015.

MACÊDO, K. B.; HELOANI, R.; CASSIOLATO, R. O psicólogo como trabalhador assalariado: setores de inserção, locais, atividades e condições de trabalho. In: BASTOS, A. V. B.; GONDIM, S. M. G (eds.). *O trabalho do psicólogo no Brasil*. Porto Alegre: Artmed, 2010, p. 131 – 150.

MACEDO, J. P.; SOUSA, A. P.; CARVALHO, D. M.; MAGALHÃES, M. A.; SOUSA, F. M. S.; DIMENSTEIN, M. O psicólogo brasileiro no SUAS: quantos somos e onde estamos? *Psicologia em Estudo*, Maringá, v. 16, n. 3, p. 479-489, 2011.

MACERATA, I. M. De (algumas) linhas de composição dos dispositivos de assistência social no Brasil com a psicologia: disputa pelo público. In: SARAIVA, L. F. O. *Assistência social e psicologia: (des)encontros possíveis*. São Paulo: Blucher, 2017, p. 15 - 37.

MACHADO, G. O lugar dos ‘serviços’ em O Capital de Marx. *Teoria & Revolução*, 2017.

Disponível em: <<http://teoriaerevolucao.pstu.org.br/o-lugar-dos-servicos-em-o-capital-de-marx/>>. Acesso em: 24 de julho de 2019.

MANDEL, E. A expansão do setor de serviços, a “sociedade de consumo” e a realização da mais-valia. In \_\_\_\_\_. *O capitalismo tardio*. 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985, p.265-285.

MARX, K. *O Capital: Crítica da economia política. Livro I: O processo de produção do capital* [versão eletrônica]. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo Editorial, [1867] 2013.

\_\_\_\_\_. Trabalho produtivo e trabalho improdutivo. In: ANTUNES, R. (Org.). *A Dialética do Trabalho: escritos de Marx e Engels*. São Paulo: Expressão Popular, 2013b, p.125-138.

\_\_\_\_\_. *Os 18 Brumário de Luís Bonaparte* [versão eletrônica]. Trad. Nélcio Schneider. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

MINAYO, M. C. S. Ciência, Técnica e Arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, M. C. S. (org). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994. p. 9-29.

MIRON, A. X.; GUARESCHI, N. M. F. Compromisso Social da Psicologia e Sistema Único de Assistência Social: Possíveis Articulações. *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 37, n.2, p.349-362, 2017.

MONNERAT, G. L.; SENNA, M. C. M. A Seguridade Social Brasileira: dilemas e desafios. In: MORISINI, M. V. G. C.; REIS, J. R. F. *Sociedade, Estado e Direito à Saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2007, p.103-152.

MOTA, A. E. A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: \_\_\_\_\_ (org). *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010, p.133-146.

MOTA, A. E.; MARANHÃO, C. H.; SITCOVSKY, M. As tendências da política de Assistência Social, o SUAS e a formação profissional. In: MOTA, A. E (org). *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010, p.180-198.

MOTTA, R. F.; CASTRO, T. G.; PIZZINATO, A. A psicologia nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS): um panorama das publicações científicas brasileiras de 2004 a 2014. *LIBERABIT*, Lima (Perú), v.21, n.2, p.341-348, 2015.

NASCIMENTO, I. L.; DUARTE, L. C. B.; MORAES, T. D.; Saúde de psicólogos em Centros de Referência de Assistência Social. *Revista Psicologia: Organizações e Trabalho*, v.18, n.2, 373-380, 2018.

NERY, V. B. *O trabalho de assistentes sociais e psicólogos na Política de Assistência Social - saberes e direitos em questão*. 2006. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

\_\_\_\_\_. A Psicologia no SUAS: interdisciplinaridade nos cotidianos de trabalho. In: CORDEIRO, M. P.; SVARTMAN, B.; SOUZA, L. V. (Org.). *Psicologia na Assistência Social: um campo de saberes e práticas*. São Paulo: Instituto de Psicologia/USP, 2018, p. 96 - 113.

NETTO, J.P. As condições histórico-sociais da emergência do Serviço Social. In: \_\_\_\_\_. *Capitalismo monopolista e serviço social*. São Paulo: Cortez, 1992, p.13-77.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. *Economia política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2006.

NEWMAN, J.; CLARKE, J. Gerencialismo. *Educ. Real.*, Porto Alegre, v.37, n.2, p.353-381, 2012.

OLIVEIRA, L. H. R. *Trabalho coletivo em educação: os desafios para a construção de uma experiência educacional fundamentada na cooperação em uma escola municipal de São Paulo*. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

OLIVEIRA, I. F. Os desafios e limites para a atuação do psicólogo no Suas. In: CRUZ, L. R.; GUARESCHI, N. M. F (Org.) *O psicólogo e as Políticas Públicas de Assistência Social*. Petrópolis, Rj: Vozes, 2014. p. 35 – 49.

OLIVEIRA, I. F.; YAMAMOTO, O. H. Política social e Psicologia: uma trajetória de 25 anos. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, Brasília, v. 10, (nº esp.), p.9 - 24, 2010.

\_\_\_\_\_. Definindo o campo de estudo: as políticas sociais brasileiras. In: \_\_\_\_\_ (org). *Psicologia e políticas sociais: temas em debate*. Belém: Ed.ufpa, 2014, p.21-40.

OLIVEIRA, I. F.; PAIVA, I. L. A atualidade do marxismo e sua contribuição para o debate sobre a formação e atuação do profissional de Psicologia. In: OLIVEIRA, I. F.; PAIVA, I. L.; COSTA, A. L. F.; AMORIM, K.; COELHO-LIMA, F. (org). *Marx hoje: pesquisa e transformação social*. 1.ed. São Paulo: Outras Expressões, 2016, p.223-244.

OLIVEIRA, I. F.; AMORIM, K. M. O. Psicologia e política social: O trato da pobreza como “sujeito psicológico”. *Psicol. Argum.*, v. 30, n.70, p.559-566, 2012.

OLIVEIRA; I. F.; COSTA, A. L. F. Psicologia e Política Social: história e debate. In: CORDEIRO, M. P.; SVARTMAN, B.; SOUZA, L. V. (Org.). *Psicologia na Assistência Social: um campo de saberes e práticas*. São Paulo: Instituto de Psicologia/USP, 2018, p. 32 - 44.

OLIVEIRA, N. L. A.; OLIVEIRA, I. F. Os psicólogos na assistência social: indícios de sua presença pré-SUAS. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, Rio de Janeiro, v.16, n.2, p.382-400, 2016.

OLIVEIRA, I. F.; DANTAS, C. M. B.; SOLON, A. F. A. C.; AMORIM, K. M. O. A prática psicológica na proteção social básica do SUAS. *Psicologia & Sociedade*, v. 23, n.esp., p. 140-149, 2011.

OLIVEIRA, I. F.; OLIVEIRA, N. L. A.; NASCIMENTO, M. N. C.; ARAÚJO, R. L.; COELHO-LIMA, F.; AMORIM, K. M. O. Atuação dos psicólogos nos CRAS do interior do RN. *Psicologia & Sociedade*, v. 26, n.esp. 2, p.103-112, 2014.

OLIVEIRA, N. L. A.; NASCIMENTO, M. N. C.; ARAÚJO, R. L.; PAIVA, I. L. Relato de experiência: a atuação do psicólogo no CRAS e sua contribuição para o fortalecimento dos direitos sociais. *Psicologia em Revista*, Belo Horizonte, v. 22, n. 1, p. 31-45, 2016.

OLIVEIRA, I. F.; PAIVA, I. L. A atualidade do marxismo e sua contribuição para o debate sobre a formação e atuação do profissional de Psicologia. In: OLIVEIRA, I. F.; PAIVA, I. L.; COSTA, A. L. F.; AMORIM, K.; COELHO-LIMA, F. (org). *Marx hoje: pesquisa e transformação social*. 1.ed. São Paulo: Outras Expressões, 2016, p.223-244.

OLIVEIRA, I. F. Os desafios e limites para a atuação do psicólogo no Suas. In: CRUZ, L. R.; GUARESCHI, N. M. F (Org.) *O psicólogo e as Políticas Públicas de Assistência Social*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p. 35 – 49.

PARO, V. H. Trabalho docente na escola fundamental: questões candentes. *Cadernos de Pesquisa*, v. 42, n. 146, p.586-611, 2012.

PEREIRA, P. A. *Política Social: temas & questões*. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, E. H. P. Exposições. In: CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. (CFP). *Seminário Nacional de Psicologia e Políticas Públicas*. Maceió, 2007, p. 72 - 79.

PEREIRA, S. L. M. (1975). Psicologia: características da profissão. In: YAMAMOTO, O. H.; COSTA, A. L. F. (Org). *Escritos sobre a profissão de psicólogo no Brasil*. Natal: EDUFRRN, 2010, p.143 - 163.

PEREIRA, F. M.; NETO, A. P. O psicólogo no Brasil: notas sobre seu processo de profissionalização. *Psicologia em Estudo*, Maringá, v. 8, n. 2, p. 19-27, 2003.

PRATES, J. C.; PRATES, F. C.; Problematizando o uso da técnica de Análise Documental no Serviço Social e no Direito. *Sociedade em Debate*, Pelotas, v.15, n.2, p.111-125, 2009.

RAICHELIS, R. O trabalho e os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na assistência social. In: BRASIL - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial*. Brasília, DF: MDS/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011, p. 39-66.

\_\_\_\_\_. O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. *Serv. Soc. Soc.*, n.107, p.420-437, 2011.

\_\_\_\_\_. Proteção social e trabalho do assistente social: tendências e disputas na conjuntura de crise mundial. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 116, p. 609-635, 2013.

RAICHELIS, R.; COUTO, B. R. O Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em movimento. *V Jornada Internacional de Políticas Públicas: Estado, desenvolvimento e crise do capital*. São Luís, 2011.

RAICHELIS, R.; COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: apresentando a pesquisa, problematizando a política social. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, número especial, p. 453-460, 2012.

RIBEIRO; M. E.; GUZZO, R. S. L. Psicologia no Sistema Único de Assistência Social (SUAS): reflexões críticas sobre ações e dilemas profissionais. *Pesquisas e Práticas Psicossociais*, São João Del-Rei, v.9, n. 1, 2014.

RODRIGUES, L.; GUARESCHI, N. M. F. O vínculo familiar e comunitário como operador que conecta a Psicologia e a Política de Assistência Social. In: CRUZ, L. R.; GUARESCHI, N.; BATTISTELLI, B. M. *Psicologia e Assistência Social: encontros possíveis no contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019. p. 52 - 65.

ROMAGNOLI, R. C. O SUAS e a formação em Psicologia: territórios em análise. *ECOS - Estudos Contemporâneos da Subjetividade*, v.1, n.2, p.120 - 132, 2012.

ROMAGNOLI, R. C. Relações macropolíticas e micropolíticas no cotidiano do CRAS. *Psicologia & Sociedade*, v.28, n.1, p.151-161, 2016.

RUBIN, I. I. *A teoria marxista do valor*. São Paulo: Polis, 1987.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, n.1, p.1-15, 2009.



SANTOS, W. G. Do laissez-faire repressivo à cidadania em recesso; Acumulação e equidade na ordem autoritária brasileira. In: \_\_\_\_\_. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979, p.71-123.

SANTOS, A C. L. et al. Os impactos das reformas no “governo Temer” para as políticas sociais. *II Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais*. Florianópolis, p. 1-10, 2017.

SANTOS, L. N. *A Psicologia na Assistência Social: convivendo com a desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, A. F. V.; BONETTI, O. P.; MATIELO, E. O desmonte da assistência social brasileira no governo Temer. *Convención Internacional de Salud, Cuba*, p. 1-8, 2018.

SENRA, C. M. G.; GUZZO, R. S. L. Assistência Social e Psicologia: sobre as tensões e conflitos do psicólogo no cotidiano do serviço público. *Psicologia & Sociedade*, Campinas, v. 24, n.2, p.293-299, 2012.

SILVA, M. M. *Desenvolvimento capitalista e assistência social no Brasil: a encruzilhada da modernização com o Plano Brasil sem Miséria, 2011- 2016*. 2018. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SILVA, C. A. *As políticas sociais na formação graduada do psicólogo no Piauí: análise curricular dos cursos*. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Psicologia. Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Natal, 2012, 136f.

SILVA, J. G. *A Psicologia e o SUAS: um estudo de representações sociais*. 2015. 93f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Instituto de Educação, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

SILVA, M. V. O. Psicologia e protagonismo social. In: CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. *II Seminário Nacional de Psicologia e Políticas Públicas*. João Pessoa, 2003, p.9 - 27.

\_\_\_\_\_. A produção da identidade profissional no diálogo com o Estado. In: CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. *III Seminário Nacional de Psicologia e Políticas Públicas*. Salvador, 2005, p.11 - 30.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas e Psicologia: potencialidades e desafios dessa relação. In: CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). *IV Seminário Nacional de Psicologia e Políticas Públicas - Relatório*. Maceió: CFP, 2007, p.89-98.

SILVA, R. B.; ALEXANDRE, A. C. S. Investigação acerca da subjetividade no âmbito do SUAS: uma pesquisa documental. *Psicologia & Sociedade*, v. 31, p.1 - 14, 2019.

SILVA, J. V; CORGOZINHO, J. P. Atuação do psicólogo, SUAS/CRAS e psicologia social comunitária: possíveis articulações. *Psicologia & Sociedade*, Palmas, v.23, (nº esp), p.12-21, 2011.

- SILVEIRA, J. I. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, nº 130, p. 487-506, 2017.
- SITCOVSKY, M. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In: MOTA, A. E (org). *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010, p.147-179.
- SOBRAL, M. F. C.; LIMA, M. E. O. Representando as Práticas e Praticando as Representações nos CRAS de Sergipe. *Psicologia: Ciência & Profissão*, v. 33, n. 3, p. 630-645, 2013.
- SPINK, M. J. P. O trabalho do psicólogo na comunidade: a identidade socioprofissional na berlinda. In: SPINK, M. J. P. *Psicologia social e saúde: práticas, saberes e sentidos*. Rio de Janeiro: Vozes, 2003, p. 122-131.
- SPINK, P. K. Psicologia e Políticas Públicas. In: CORDEIRO, M. P.; SVARTMAN, B.; SOUZA, L. V. (Org.). *Psicologia na Assistência Social: um campo de saberes e práticas*. São Paulo: Instituto de Psicologia/USP, 2018, p. 13 - 31.
- QUIROGA, C. Aproximando-se das fontes: ideias de Marx no tempo de Marx. In: \_\_\_\_\_. *Invasão positivista no marxismo: manifestações no ensino da Metodologia no Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1991, p.59-81.
- VASCONCELOS, E. M. Os psicólogos e sua inserção no SUAS: da sensação inicial de perda de identidade ao reconhecimento de uma nova profissionalidade e de suas bases teóricas. In: MORGADO, R. M.; VASCONCELOS, E. M.; GARCIA, J. (Orgs.) *Cadernos de Assistência Social, vol1: contribuições para a proteção básica e proteção especial*. Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos: Resende, 2011, 92 págs.
- VIEIRA, L. S. M. *Entre Políticas e políticas: uma cartografia das práticas de psicólogos nos Centros de Referência de Assistência Social*. 2015. 139f. Monografia (Graduação em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- XIMENES, V. M. PAULA, R. L. C.; BARROS, J. P. P. Psicologia Comunitária e Política de Assistência Social: diálogos sobre atuações em comunidades. *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 29, n. 4, p. 686 - 699, 2009.
- YAMAMOTO, O. H. *A crise e as alternativas da Psicologia*. São Paulo: EDICON, 1987.
- YAMAMOTO, O. H. Questão social e políticas públicas: revendo o compromisso da Psicologia. In: BOCK, A. M. B. *Psicologia e o compromisso social*. São Paulo: Cortez, 2003, p.37 - 54.
- YAMAMOTO, O. H. Políticas sociais, "terceiro setor" e "compromisso social": perspectivas e limites do trabalho do psicólogo. *Psicologia & Sociedade*. v.19, n.1, p. 30-37, 2007
- YAMAMOTO, O. H. 50 anos de profissão: responsabilidade social ou projeto ético-político? *Psicologia: Ciência e Profissão*. Brasília, n. 32 (num. esp.), p.6-17, 2012.
- YAMAMOTO, O. H.; COSTA, A. L. F. (Org). *Escritos sobre a profissão de psicólogo no Brasil*. Natal: EDUFRRN, 2010.

YAMAMOTO, O. H.; AMORIM, K. M. O. Estudando a profissão de psicólogo no Brasil: introdução. In: YAMAMOTO, O. H.; COSTA, A. L. F. (Org). *Escritos sobre a profissão de psicólogo no Brasil*. Natal: EDUFRN, 2010, p.15 - 31.

YAMAMOTO, O. H.; COSTA, A. L. F.; SEIXAS, P. S.; AMORIM, K. M. O.; Um balanço (provisório) dos estudos sobre a profissão. In: YAMAMOTO, O. H.; COSTA, A. L. F. (Org). *Escritos sobre a profissão de psicólogo no Brasil*. Natal: EDUFRN, 2010, p.99-102.

YAMAMOTO, O. H.; OLIVEIRA, I. F. Política social e Psicologia: uma trajetória de 25 anos. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*. Brasília, v. 10, (nº esp.), p.9 - 24, 2010.