



**O TRABALHO PROFISSIONAL
DA PSICOLOGIA E DO SERVIÇO
SOCIAL NA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL**
QUESTÕES, TENSÕES E PERSPECTIVAS

Fernando Santana de Paiva
Maria Lúcia Duriguetto
(Organizadores)



**O TRABALHO PROFISSIONAL
DA PSICOLOGIA E DO SERVIÇO
SOCIAL NA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL
QUESTÕES, TENSÕES E PERSPECTIVAS**

Fernando Santana de Paiva
Maria Lúcia Duriguetto
(Organizadores)



Juiz de Fora

2021

© Editora UFJF, 2021

Este livro ou parte dele não pode ser reproduzido por qualquer meio sem autorização expressa da editora. O conteúdo desta obra, além de autorizações relacionadas à permissão de uso de imagens ou textos de outro(s) autor(es), são de inteira responsabilidade do(s) autor(es) e/ou organizador(es).



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

REITOR

MARCUS VINICIUS DAVID

VICE-REITORA

GIRLENE ALVES DA SILVA



DIRETOR DA EDITORA UFJF

RICARDO BEZERRA CAVALCANTE

CONSELHO EDITORIAL

RICARDO BEZERRA CAVALCANTE (PRESIDENTE)

ANDRÉ NETTO BASTOS

CHARLENE MARTINS MIOTTI

CLAUDIA HELENA CERQUEIRA MARMORA

CRISTINA DIAS DA SILVA

ILUSKA MARIA DA SILVA COUTINHO

JAIR ADRIANO KOPKE DE AGUIAR

MARCO AURELIO KISTEMANN JUNIOR

RAPHAEL FORTES MARCOMINI

REVISÃO E DIAGRAMAÇÃO

MALORGIO STUDIO DESIGN & COMMUNICATION



Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da UFJF

O trabalho profissional da psicologia e do serviço social na política de assistência social : questões, tensões e perspectivas / Fernando Santana de Paiva, Maria Lúcia Duriguetto (organizadores.) – Juiz de Fora, MG : Editora UFJF, 2021. Dados eletrônicos (1 arquivo: 1,6 mb)

ISBN 978-65-89512-23-3

1. Assistência social – política governamental. 2. Psicologia. 3. Serviço social
I. Paiva, Fernando Santana de. II. Duriguetto, Maria Lúcia. III. Título.

CDU 364.62

Este livro obedece às normas do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, promulgado pelo Decreto n. 6.583 de 29 de setembro de 2008.



EDITORA UFJF

RUA BENJAMIN CONSTANT, 790

CENTRO - JUIZ DE FORA - MG - CEP 36015-400

FONE/FAX: (32) 3229-7646 / (32) 3229-7645

editora@ufjf.edu.br / distribuicao.editora@ufjf.edu.br

www.ufjf.br/editora

Filiada à ABEU



Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

SUMÁRIO

PREFÁCIO - DA MÃO QUE ENFIA NO BOLSO, O POBRE SÓ TIRA OS DEDOS _____ **7**

Isabel Fernandes de Oliveira

PREFÁCIO _____ **13**

Maria Rosângela Batistoni

APRESENTAÇÃO _____ **16**

PARTE I

DETERMINAÇÕES DAS POLÍTICAS SOCIAIS E DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ANÁLISES E PROSPECTIVAS PARA O TRABALHO PROFISSIONAL DA PSICOLOGIA E DO SERVIÇO SOCIAL

CAPÍTULO 1

TEORIA MARXISTA DA DEPENDÊNCIA, FUNDO PÚBLICO E POLÍTICA SOCIAL:

BREVES APONTAMENTOS _____ **23**

Rodrigo de Souza Filho

CAPÍTULO 2

MAPEAMENTO DA PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO ACERCA

DA INSERÇÃO DA PSICOLOGIA E DO SERVIÇO SOCIAL

NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) _____ **41**

Ana Clara Serpa Cardoso

Fernando Santana de Paiva

Luiza Miranda Furtuoso

Viviane Souza Pereira

CAPÍTULO 3

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:

OS DESAFIOS DE SUA MANUTENÇÃO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA _____ **53**

Franciele Gonçalves Moreira

CAPÍTULO 4

DEMOCRATIZAÇÃO, POLÍTICA ECONÔMICA E POLÍTICA SOCIAL:

DETERMINAÇÕES FUNDAMENTAIS PARA O DEBATE DOS ESPAÇOS CONSELHISTAS _____ **66**

Maria Lúcia Duriguetto

Rodrigo de Souza Filho

SUMÁRIO

CAPÍTULO 5	
INTERDISCIPLINARIDADE E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)	88
Beatriz Oliveira Araujo	
Caio de Alcântara Gomes da Cruz	
Fabiana da Silva Chispim	
Fernando Santana de Paiva	
CAPÍTULO 6	
OS SUJEITOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DAS CONQUISTAS HISTÓRICAS AOS DESAFIOS DO PRESENTE	99
Mariana de Almeida Pinto	
Camila Borges Machado	
Fernando Santana de Paiva	
CAPÍTULO 7	
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O (AINDA) DESAFIO DO TRABALHO PROFISSIONAL DOS ASSISTENTES SOCIAIS NOS PROCESSOS DE MOBILIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO POPULAR	110
Maria Lúcia Duriguetto	
Viviane Souza Pereira	
CAPÍTULO 8	
PSICOLOGIA E A PRÁXIS PROFISSIONAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DIÁLOGOS E CAMINHOS POSSÍVEIS	124
Fernando Santana de Paiva	
Camila Borges Machado	
Luiza Miranda Furtuoso	
Matheus Henrique Silva	
CAPÍTULO 9	
AS CONDIÇÕES DE TRABALHO DO(A)S ASSISTENTES SOCIAIS E DO(A)S PSICÓLOGO(A)S NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	141
Ana Luiza Avelar de Oliveira	
Ana Paula Ferreira Miranda	
CAPÍTULO 10	
A FILANTROPIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA	153
Geíza Taianara da Silva	

SUMÁRIO

CAPÍTULO 11

TERRITORIALIZAÇÃO DO SUAS EM JUIZ DE FORA:

TERRITÓRIO USADO OU ÁREA DE ABRANGÊNCIA? _____ 165

Meirijane Teodoro

PARTE II

O TRABALHO DO(A)S ASSISTENTES SOCIAIS E DO(A)S PSICÓLOGO(A)S NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM JUIZ DE FORA: CONDIÇÕES DE TRABALHO, A QUESTÃO DA INTERDISCIPLINARIDADE E DOS PROCESSOS DE MOBILIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO POPULAR

CAPÍTULO 12

PERCURSO METODOLÓGICO _____ 178

Fernando Santana de Paiva

Luiza Miranda Furtuoso

Maria Lúcia Duriguetto

CAPÍTULO 13

SISTEMATIZAÇÕES DOS RELATOS DOS GRUPOS FOCAIS E DAS ENTREVISTAS GRUPAIS _____ 186

Viviane Souza Pereira

Fernando Santana de Paiva

Maria Lúcia Duriguetto

CAPÍTULO 14

CONFIGURAÇÕES DAS CONDIÇÕES E RELAÇÕES DE TRABALHO

NOS CRAS E CREAS E O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO

DE AÇÕES DE MOBILIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO POPULAR _____ 225

Fernando Santana de Paiva

Maria Lúcia Duriguetto

Viviane Souza Pereira

CAPÍTULO 15

PROPOSIÇÕES POLÍTICAS, TEÓRICAS E PRÁTICO-OPERATIVAS PARA A POLÍTICA

DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E PARA O TRABALHO PROFISSIONAL _____ 239

Fernando Santana de Paiva

Maria Lúcia Duriguetto

Viviane Souza Pereira

SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES _____ 243

PREFÁCIO

DA MÃO QUE ENFIA NO BOLSO, O POBRE SÓ TIRA OS DEDOS

ISABEL FERNANDES DE OLIVEIRA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

O capitalismo já nasce jorrando sangue humano. Nasce destruindo florestas, mares, países, pessoas; deixa filhos sem mãe; torna a rua uma morada. É o mundo ao avesso, como poetisa Galeano. Pré-história da humanidade faz de homens e mulheres seus escravos. Sim, são escravos! Humanos explorados que nem o limite da morte lhes alcança. Uma “seleção natural” que já usou o chicote, o grilhão, a forca, o revólver, a cadeia, entre tantos outros instrumentos de tortura, para “eleger” quem morre e quem fica meio vivo. É o reino da liberdade, dizem. Qual liberdade? A liberdade de possuir. Sou aquilo que possuo. O reino da propriedade privada. Mas, o que pode o pobre, trabalhador, possuir, além de sua capacidade de trabalho? Sua liberdade, então, é a de vender o corpo, o sangue, os músculos, a mente, a vida. Essas mulheres e homens, trabalhadores que são, estão nos aplicativos de entrega, nas “casas de família”, nas bancas de feira. Suas crias estão nos sinais de trânsito com as próprias mãos como instrumentos de trabalho. O que o Estado lhes diz? Lutem, busquem, não sejam preguiçosas! A vida é *commodity*, mercadoria de baixo custo, negociada por um par de tênis usados, um pouco de comida, um lugar de destaque na sociedade “alternativa” que se instaura com o crime.

A pobreza sempre existiu. Existiu de tal forma que tendemos a naturalizá-la. Pobreza sempre vai existir, ouvimos recorrentemente. Contudo, quando falamos de pobreza no cenário de instauração do Modo de Produção Capitalista (MPC) ela adquire um estatuto diferenciado frente outras formações societárias. É uma pobreza que cresce na mesma razão que cresce a capacidade social de produzir riquezas. É uma pobreza porque a riqueza produzida por um conjunto expressivo de pessoas não lhes chega às mãos.

No MPC tal destituição se revela como questão social: como um conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos postos pela emergência da classe operária no processo de constituição da sociedade capitalista. Para o enfrentamento das sequelas da questão social o Estado empreende a política social. Portanto, trata-se de um processo de alocação de recursos que visa minimizar a pauperização do trabalhador em decorrência do processo de exploração. Entretanto, o Estado no capitalismo não é neutro, não é instrumento de consenso ou de conciliação, ele é forma política do

capital, e esse, não pode prescindir daquele. Portanto, o Estado é produto das relações de produção e expressa os interesses da estrutura de classes inerente às relações sociais de produção. Ele é fruto do caráter *inconciliável* das lutas de classe. Assim, a política social, como capitaneamento de recursos para manter a classe trabalhadora em condições de reprodutibilidade, se conforma como uma estratégia capitalista engendrada por um Estado de mesma natureza.

Isso não quer dizer que essa política não possa ser disputada, radicalizada, utilizada como mecanismo de fortalecimento dos trabalhadores, de organização de uma *classe para si*, de enfrentamento às desigualdades. Política enseja conflito; de interesses, de projetos societários. Quanto maior o poder de barganha de uma classe sobre a outra, maior será a sua presença no planejamento, na condução e no controle da política social. Disso concluímos que o peso da contradição de classes se revela de forma processual e dinâmica, e, como tal, pode ser alterada em seu curso.

Nesse processo, material e histórico, a Assistência Social (AS) vem ocupando um lugar de destaque, especialmente por sua íntima conexão com o trabalho. Diante de um intenso retrocesso da proteção social em saúde, previdência e demais seguros sociais vinculados ao trabalho, a AS tem se expandido paulatinamente, não só no Brasil. Mas tal expansão ocorre de uma forma muito particular e por motivos muito específicos. Ela se expressa através das transferências monetárias diretas, as quais passam a ter uma abrangência populacional maior, em detrimento do investimento em serviços sociais. Seu protagonismo, portanto, não ocorre na forma de estabelecimento de direitos sociais, ou seja, ocorre sem quaisquer garantias de continuidade no nível constitucional. Ao serem instituídas como programas, as intervenções da assistência social se tornam alvos fáceis do populismo e do clientelismo político.

A centralidade da AS no capitalismo contemporâneo, precisamente das transferências monetárias diretas, ocorre *pari passu* à institucionalização da flexibilização e precarização do trabalho e às privatizações diretas ou indiretas, principalmente nos campos da saúde e previdência social. Numa palavra, a centralidade das transferências monetárias diretas ocorre em meio a um *continuum* de expropriações no campo da regulação do trabalho e de direitos sociais vinculados a ele.

Em que pese tal funcionalidade da AS ao capital, é importante deixar claro o seu papel como efetiva possibilidade de melhoria das condições de vida de uma população que só cresce: os pobres de toda ordem. Com a crise sanitária instaurada em virtude da pandemia da COVID-19 no Brasil (e no mundo), a AS foi a via de implementação de auxílios emergenciais que gerenciaram a pobreza daqueles que se viram no dilema entre se manter trabalhando para sobreviver economicamente e manter-se isolado para sobreviver ao contexto insalubre provocado pela pandemia.

Para se ter uma ideia, em 2019 o orçamento da AS foi de R\$96,14 bilhões de reais gastos em grande medida com o Benefício de Prestação Continuada (BPC) (R\$57.637.364 bilhões) e com o Programa Bolsa Família (PBF) R\$32.481.620,00 milhões. Em 2020 esse orçamento salta para R\$472,66 bilhões de reais!!! Desse valor, R\$16.149.832,00 foram para o PBF, 53.064.167 bilhões

com o BPC e R\$278.372.737,00 foram para auxílios variados e emergenciais de proteção a pessoas em situação de vulnerabilidade, devido a pandemia da COVID 19. De onde veio esse recurso que nunca foi utilizado para a política pública?? Da dívida pública que está em quase 100% do Produto Interno Bruto nacional (soma de toda a riqueza que é produzida e acumulada por um país). Embora pareça que houve um aumento brutal no aporte de recursos para a AS, na verdade, retirando-se o contexto da pandemia, houve redução no financiamento. No caso do PBF de 32 para 16 bilhões e do BPC de 57 para 53 bilhões. Terminada a pandemia, com a impressionante cifra hoje de 13 milhões de desempregados (que em tese são alvo da AS), como lidaremos com a famigerada PEC da morte, a do teto de gastos públicos, que só enxuga o orçamento da Assistência?

Dito isso, é preciso analisar e traduzir o movimento da AS como uma política, alvo de projetos societários distintos, que podem servir como uma estratégia de legitimação do sistema, mas também como meio de sobrevivência para os trabalhadores. Descortinar essas e outras nuances é o objetivo da obra *“O trabalho profissional da Psicologia e do Serviço Social na Política de Assistência Social: questões, tensões e perspectivas”*, organizado a partir de uma grande pesquisa realizada em Juiz de Fora/MG pelos docentes Fernando Santana de Paiva e Maria Lúcia Durigetto. Numa conjunção das análises da Psicologia e do Serviço Social como profissão e práxis, a obra apresenta discussões teóricas e empíricas sobre as características e condições desses trabalhos, de suas articulações socioassistenciais e intersetoriais, da participação de instâncias de suporte à consolidação do SUAS, dos processos de trabalho como a territorialização, entre outros. Também, é possível encontrar discussões sobre um tema controverso no campo da AS que é a participação das Organizações do Terceiro Setor de Juiz de Fora na prestação de serviços de proteção social.

De início, é importante destacar a relação que a obra estabelece entre a produção de conhecimento no campo referido e suas práticas, a partir da análise ampla de publicações sobre esses temas. As discussões apontadas remetem à formação profissional, muitas vezes inadequada, assim como a atuação profissional (especialmente na Psicologia), condições de trabalho, os requisitos impostos para a atuação na AS e seu financiamento. Tais aspectos subsidiam a crítica às contradições inerentes à AS, para a sua manutenção como política de Estado, pública, especialmente diante de sua tendência à focalização e concentração nos programas de transferência de renda, em detrimento do fortalecimento nas ações socioassistenciais, por exemplo. Tal quadro revela claramente o jogo de forças que é marca da política social: de um lado, a garantia de reprodução da força de trabalho com o menor custo, e do outro, a garantia mínima de sobrevivência e de possibilidades de futuro para essa classe. Como processualidade, a política sofre avanços e retrocessos (considerando a perspectiva classista), ao sabor dos programas governamentais, da pressão popular da sociedade civil e de alguns representantes do poder executivo e das negociações entre Estado, mercado e nações capitalistas centrais (que ditam as regras dos investimentos e gastos no cenário nacional). Mesmo quando pende para o lado mais frágil da corrente, a AS não chega a atacar a sua condição estruturante: a base que origina a questão social. Inclusive, como apontado nas discussões presentes

nesta obra, a AS pode, em meio a um Estado Penal, fazer às vezes de agência controladora e tutelar, ou seja, mão de ferro dessa feição capitalista neoliberal do Estado.

Tais considerações não devem ser tomadas como uma recusa à política social nem muito menos à AS. Tomando como base de análise categorias importantes na obra marxiana, a saber, totalidade, mediação e contradição, é possível identificar o quão complexa é a política social. Assumida em sua radicalidade, a garantia de direitos, embora não seja garantidora da emancipação humana, - que implica a superação da ordem burguesa -, certamente pode ser um elemento importante que enseje tal revolução. Nessa complexidade, vários atores, institucionais ou não, entram em cena: entidades variadas de representação e defesa da população subalternizada, instâncias de controle social, entre outros. É da emancipação política numa sociedade democrática que falamos. Iguala formalmente os indivíduos, mas não os iguala realmente. Daí decorre a necessidade de disputa dos aparelhos de Estado, impondo-lhes uma hegemonia da classe trabalhadora, alterando a política econômica, para, então, se alterar a política social. Nesse caminho, disputar a política social, no caso, a AS, é imperativo, como um meio para se chegar a um fim.

Quando falamos em radicalizar a política social, trata-se de fortalecê-la, de cumprir com suas prescrições naquilo que ela aponta como garantidora de direitos, transformá-la cotidianamente em favor dos subalternizados, usá-la como arma política. Considerando o caráter dialético da vida social, de unidade na diversidade, não podemos deixar de lado a necessidade de articulação, como apontado nessa coletânea; não podemos deixar de compartilhar ou produzir saberes cada vez mais potentes; não podemos deixar fugir das complexas tarefas que são a intersectorialidade e a interdisciplinaridade.

O desafio da intersectorialidade passa, como apontado no livro, pela fragilidade com que algumas políticas públicas se estruturam. Então, como pensar em atuar “para fora”, se internamente elas ainda não se sustentam? Como trabalhar de forma intersectorial sem se desresponsabilizar das famílias? O debate passa pela necessidade de estatização da AS e de outras políticas, na contramão do ideário neoliberal em desenvolvimento a pleno vapor.

A tarefa da interdisciplinaridade é igualmente desafiadora. No SUAS, onde somos trabalhadores sociais, Psicologia e Serviço Social buscam romper com os limites dados pelas fronteiras profissionais, sem que um novo saber e novas práticas recaiam sob o âmbito do ‘inespecífico’. Mais uma vez, dada a contradição entre a necessidade almejada de um perfil ou de uma identidade profissional e barreiras disciplinares mais tênues, a interdisciplinaridade está sempre em construção. Nesse caminho, é preciso questionar modelos educacionais, expectativas acerca de determinadas práticas profissionais, apropriação de sujeitos compartimentalizados, especialmente quando tratamos da Psicologia (cujo objeto é, pretensamente, a subjetividade ou o comportamento) e do Serviço Social (cujo objeto, também pretensamente, é a pobreza e suas derivações). É um exercício contínuo *no e pelo* trabalho, como afirmado no texto dessa obra.

Na linha apresentada alhures, outra tarefa importante do cotidiano da AS é romper com a perspectiva de pobreza como problema individual. Essa cultura aparece mesmo em diretrizes

mais abrangentes como é o caso da matricialidade sociofamiliar. Se houve avanço na perspectiva de proteção apenas do indivíduo para englobar a sua família, não se pode, ainda, dizer o mesmo quando ainda existe responsabilização dessa última por seus problemas materiais e pela sua saída de condição de vulnerabilidade. O “assistido” é o pobre vitimizado e merecedor de proteção. Tal concepção não agrega elementos positivos ao trabalho no SUAS, uma vez que o manejo das situações cotidianas deixa claro, mesmo em tempos atuais, de que há um ranço tutelar, assistencialista e clientelista ainda em vigor na Assistência.

Num olhar para a singularidade do fazer profissional, Serviço Social e Psicologia guardam semelhanças e particularidades quando falamos nos direcionamentos do trabalho profissional. Dentre as semelhanças, a herança nas concepções de indivíduo que norteiam as respectivas práticas. Se no Serviço Social a luta é contra as abordagens moralizantes e culpabilizadoras, na Psicologia enfrenta-se as diferentes vertentes que a configuraram e que trazem perspectivas não só distintas, mas contraditórias de sujeito, sociedade, proteção social, e as ferramentas/modelos de atuação mais adequados para o trabalho.

A noção liberal de indivíduo, base de desenvolvimento da Psicologia, encontra terreno fértil na perspectiva moralizante e individualista que marcou a história do Serviço Social. Então, as duas categorias centrais na composição das equipes socioassistenciais têm contas a pagar frente à defesa de outros projetos de sociedade que reconheçam o papel do Estado na manutenção de uma dinâmica que gera a pobreza intergeracional. Todavia, não se pode tratar a complexidade de uma política de AS de forma reducionista, atribuindo seu sucesso ou fracasso meramente à intervenção mais ou menos socialmente comprometida ou política dos profissionais, ou não considerarmos a mediação entre o MPC e o fazer profissional. Por isso, entre a análise da macroestrutura e o cotidiano do trabalho, é preciso compreender melhor os aspectos da particularidade da política, como podemos identificar na segunda parte da coletânea ora apresentada.

Um elemento fundamental a se considerar são os resultados da pesquisa empreendida e que foi base de várias elaborações teóricas constantes no livro. Destaca-se o fato do caráter híbrido (público-privado) da AS em Juiz de Fora, com impactos importantes no controle social, nas condições e relações de trabalho, na continuidade de ações, na gestão e nos fluxos do trabalho assistencial. Alguns dados são especialmente preocupantes porque, não só apontam para tentativas cada vez mais intensas de precarização da política, mas também porque não são exclusivos da realidade do município investigado.

Um elemento de destaque trata das condições de empregabilidade. Ao analisar as diretrizes das Normas Operacionais do SUAS, verifica-se o imperativo da contratação via concurso, dos programas e polos de capacitação permanente, da infraestrutura adequada em diversos níveis, mas a realidade revela que nenhuma dessas prerrogativas tem sido seguida de forma sistemática. A maior parte dos profissionais ainda se submete a contrários temporários e precários, as capacitações são em número muito aquém do necessário e também são muito mais informativas do que formativo-

reflexivas; os equipamentos padecem pelo desinvestimento. Juiz de Fora ainda tem o agravante de ter a maior parte da AS sob responsabilidade de uma instituição do Terceiro Setor, que não é gerido pelos princípios éticos de gestão da *res pública*.

Por fim, a obra nos brinda com proposições, a partir dos dados colhidos, para um melhor funcionamento da AS, potencializando-a como uma política de direito, menos burocrática, mais abrangente e democrática, mais humana. O recado do livro diz de uma formação societária que explora, oprime e assassina; de uma política que assume um discurso de proteção social, mas que pratica seletividade, meritocracia e serve de gerenciamento da pobreza. Mas essa primorosa obra também mostra que é possível muito mais quando se compreende em qual lugar e quais contradições mediam a AS e o que é possível dentro dos seus limites, forçando-os e fortalecendo suas potencialidades. Diz de homens e mulheres, trabalhadores e trabalhadoras, explorados que são a tal ponto que alguns deles poderiam ser os “assistidos”. Mas que estão ali, na luta diária, em nome dos subalternizados, em nome da emancipação política e a sonhar com um mundo verdadeiramente mais humano. É disso que esse livro trata, de humanidade, construída a ferro e fogo, com gosto de sangue e suor na boca, e com um grito não mais preso na garganta: Trabalhadores do mundo, uni-vos!

Deleitem-se com a leitura!

Primavera de 2020

(o ano que aconteceu sem ter acontecido)

PREFÁCIO

MARIA ROSÂNGELA BATISTONI
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

Recebi com alegria o convite para prefaciar o livro *“O trabalho profissional da Psicologia e do Serviço Social na Política de Assistência Social: questões, tensões e perspectivas”*, organizado pela/o docente/pesquisadora/or Maria Lúcia Duriguetto e Fernando Santana de Paiva. Resultado de pesquisa desenvolvida por docentes pesquisadores/as da área de Serviço Social e de Psicologia envolvendo discentes de graduação e pós-graduação da Universidade Federal de Juiz de Fora e profissionais das referidas áreas, trabalhadores/as sociais na política de assistência social no município, esta coletânea apresenta objetivos e intencionalidades bem definidas.

Tal como explicitado pela/o organizadora/or, tanto a realização da pesquisa quanto esta publicação são movidas na direção de possibilitarem *“a produção de inquietações, problematizações, proposições e resistências coletivas*, tanto em relação aos ataques sistemáticos que vêm sendo operados à constituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) [...], quanto à avalanche da precarização das condições e relações de trabalho dos profissionais na política”, no contexto de crise do capital, de um ultraneoliberalismo e profundos retrocessos civilizatórios com a destruição de direitos sociais do conjunto da classe trabalhadora.

Não é pouco: trata-se sim de um conjunto de textos que, para além do compromisso *público e ético* de socialização e divulgação de resultados de pesquisa, constitui-se em material de formação e educação permanente, destinado às/aos profissionais trabalhadores/as das políticas sociais. As análises e reflexões contidas em seus textos, com abordagens e diferenciações entre si quanto à sua natureza teórica e ou de sistematização teórico-prático, se assentam numa perspectiva crítica não só de desvelar as tensões e desafios referentes *às condições e relações de trabalho, à questão da interdisciplinaridade e das ações mobilizatórias e organizativas* desenvolvidas pelos/as profissionais junto aos sujeitos que demandam serviços e benefícios da política de assistência social “. Mas, também, como afirmam suas/seus autoras/res, no horizonte de *“possibilitar a politização* da política, fazendo dela uma das mediações para a conquista de direitos e para o desenvolvimento de processos de mobilização e organização popular”, em seu significado estratégico nas lutas sociais.

A pesquisa e a coletânea enfrentam, também, o desafio de uma formulação interdisciplinar entre o Serviço Social e a Psicologia, o que constitui um diferencial relevante e que carece ser demarcado como questão problemática na efetivação da política de assistência social, cujas demandas e situações vivenciadas pelos segmentos da população atendida pressupõem a articulação

de saberes e práticas interdisciplinares na realização do trabalho coletivo e combinado implicado nos processos de trabalho que a caracterizam.

A estruturação e organização do conjunto dos textos revelam concepção e perspectiva metodológica no trato do objeto e de seus eixos investigativos, bem como a abrangência de seus temas. O conjunto tem como eixo articulador a Política Nacional de Assistência Social, em seu estatuto de política social pública, de responsabilidade estatal, compondo junto com a Saúde e a Previdência Social, o campo da Seguridade Social. Expressa ainda a relevância da criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir do novo modelo de assistência social preconizado pela Lei Orgânica da Assistência Social [Loas] (1993) e pelas deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003), e que teve sua arquitetura institucional consolidada com a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), em 2005, passando a se constituir como a referência da política e dos serviços socioassistenciais.

Na Primeira Parte *Determinações das Políticas Sociais e da Política de Assistência Social: Análises e Prospectivas para o Trabalho profissional da Psicologia e do Serviço Social* integram textos com análises que possibilitam apreender os determinantes sócio-históricos da política social na sociedade capitalista dependente como o Brasil, das inter-relações inelimináveis entre a *economia e política*, os processos de reestruturação do trabalho sob a égide neoliberal e seus desdobramentos na política de assistência social nas conjunturas desde os anos de 1990. Contemplam análises que iluminam e possibilitam as mediações no trato dos eixos investigativos, quais sejam, a interdisciplinaridade e natureza do trabalho de assistentes sociais e psicológicos no SUAS, as (im) possibilidades de efetivação de espaços e práticas democráticas, conselhistas, e de autonomia na mobilização e organização popular. E ainda abordagens que recaem sobre as particularidades históricas da construção da política de assistência social no município de Juiz de Fora, com forte presença de organizações privadas na prestação de serviços socioassistenciais, aprofundadas na atual estrutura e gestão da política, descartando-se os processos de filantropização e da dinâmica da sua territorialização.

A Segunda Parte – *O trabalho do (a)s assistentes sociais e do(a)s psicólogo(a)s na política de assistência social em Juiz de Fora: condições de trabalho, a questão da interdisciplinaridade e dos processos de mobilização e organização popular* – as/o autoras/es expõem os caminhos e percursos metodológicos e os achados investigativos reproduzidos numa análise fina e desvelando o que se apresenta, de modo caótico, nas narrativas e discurso dos sujeitos trabalhadores sociais. As narrativas selecionadas são submetidas à análise cuidadosa, demarcando os seus significados, suas tensões, seus limites e potencialidades, apreendidas na totalidade dos processos sociais em curso na configuração das políticas sociais e do trabalho na dinâmica e correlação de forças na sociedade brasileira hoje. Nos eixos e conteúdos priorizados na análise, são evidenciadas as particularidades e os constrangimentos da condição do assalariamento a que estão submetidos assistentes sociais e psicólogos nos CRAS e CREAS de Juiz de Fora. Processos que reafirmam as determinações mais

gerais e estruturais, que inviabilizam a afirmação da política social da assistência social e dos serviços socioassistenciais como expressão de direitos de sociais para crescente parcela da população trabalhadora pauperizada.

E, coerente com a direção e objetivos a que imprimiram à pesquisa e à organização deste livro, concluindo este bloco, as/os autoras/es ousaram indicar *proposições políticas, teóricas e prático-operativas para a política de assistência social e para o trabalho profissional*, de amplo alcance e transversais à várias políticas, formulando uma pauta de estudo, pesquisas e ações coletivas.

Enfim, este livro revela a importância de estudos de situações concretas, bem como sobre o processamento do trabalho de profissionais em específicos espaços sócio-ocupacionais para o conhecimento da realidade, se inscritos na perspectiva de totalidade da dinâmica das relações sociais. E demarca o cumprimento das tarefas precípuas da universidade pública, de qualidade, socialmente referenciada em suas dimensões de ensino, pesquisa e extensão.

Estas são as razões da alegria anunciadas de início, a despeito das profundas tristezas que carregamos em tempos de barbárie. Mas como é próprio aos processos sociais, as contradições e as forças vivas das classes subalternas marcam a cena histórica brasileira.

São Paulo, novembro de 2020 – em plena pandemia da covid-19.

APRESENTAÇÃO

Esta coletânea é produto de um projeto de pesquisa intitulado “Análise das práticas profissionais da Psicologia e do Serviço Social no âmbito da Política de Assistência Social”, financiado pela Fapemig (APQ-02876-16, 2016 – Demanda Universal) e coordenado pelos docentes: Maria Lúcia Duriguetto (Faculdade de Serviço Social - Universidade Federal de Juiz de Fora) e por Fernando Santana de Paiva (Departamento de Psicologia - Universidade Federal de Juiz de Fora). O desenvolvimento da pesquisa teve a participação da docente Viviane Souza Pereira (Faculdade de Serviço Social - Universidade Federal de Juiz de Fora), de estudantes de graduação e de pós-graduação dos cursos de Psicologia e de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora e de assistentes sociais e psicólogas que trabalham na política de assistência social no município de Juiz de Fora.

A feitura do projeto de pesquisa teve como móvel central apreender elementos do trabalho profissional da Psicologia e do Serviço Social nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e nos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) em Juiz de Fora. Nestes espaços, interessou-nos investigar e analisar as condições e características do trabalho profissional, seus conteúdos teórico-interventivos, a questão da interdisciplinaridade e das ações mobilizatórias e organizativas desenvolvidas pelos/as profissionais junto aos sujeitos que demandam serviços e benefícios da política de assistência social nos territórios em que atuam.

Esta pesquisa objetiva, sobretudo, contribuir para o debate do trabalho profissional da Psicologia e do Serviço Social na política de assistência social e, mesmo tratando da particularidade deste trabalho na realidade municipal juiz-forana, acreditamos que os conteúdos e análises aqui postos sobre o cotidiano do trabalho profissional constituem um conjunto de questões e problematizações generalizáveis para outras realidades de desenvolvimento da política no Brasil. E é nesta direção que está o principal elemento motivador da feitura da pesquisa e desta coletânea: *que seus conteúdos possam ser debatidos por profissionais que atuam na política - em particular assistentes sociais e psicólogos/as - e que possibilitem a produção de inquietações, problematizações, proposições e resistências coletivas tanto em relação aos ataques sistemáticos que vêm sendo operados à constituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tal como posto em suas normas e regulamentações, bem como à avalanche da precarização das condições e relações de trabalho dos profissionais na política, o que acaba por constituir uma variedade de impedimentos e limitações para o desenvolvimento de um trabalho profissional tal como posto, por exemplo, pelos Parâmetros de atuação construídos pelas organizações políticas das duas categoriais profissionais¹.*

¹ Referimo-nos aqui aos “Parâmetros para a atuação de assistentes sociais e psicólogos(as) na Política de Assistência Social” (CFESS & CFP, 2007).

A construção desta coletânea seguiu os mesmos caminhos que criamos para o desenvolvimento da pesquisa, que está explicitado em seus elementos constituintes nos procedimentos metodológicos descritos na Parte II.

A Primeira Parte se atém no tratamento de temas constituintes dos processos sócio-históricos da realidade brasileira que se relacionam e inter-relacionam com a questão da política social, da política de assistência social e de elementos que perfazem esta política que, no nosso entendimento, são imprescindíveis para o fomento e indução, nos/as profissionais daqueles móveis anteriormente descritos – *inquietações, problematizações, proposições e resistências coletivas*. Nesta direção, consideramos importante destacar nosso eixo de análise da *política social*, que é o farol que ilumina o entendimento dos temas que a ela se correlacionam, especialmente os que compõem o campo das produções aqui desenvolvidas sobre alguns elementos do SUAS.

A política social é apreendida, tal como evidencia Behring (2009, p. 1), como “uma mediação entre economia e política, como resultado de contradições estruturais engendradas pela luta de classes e delimitadas pelos processos de valorização do capital [...]”. Nesta direção, sua constituição é indissociada do processo de desenvolvimento e da dinâmica presente nos padrões de acumulação (cuja expressão de hoje é a chamada “acumulação flexível” e suas implicações deletérias para as relações e condições de trabalho) e as configurações estatais a eles inerentes (as implementações das políticas de ajuste neoliberal que, especificamente na área social, implicam a redução do fundo público para os investimentos sociais e a hegemonia das respostas focalistas, seletivas, privatistas e voluntaristas às desigualdades sociais). Essa dinâmica macrossocietária, que configura o movimento da “restauração do capital” pós crise dos anos 1970, apresenta diferentes configurações nas particularidades das formações econômico-sociais, e é nestes processos que encontramos as determinações estruturais que fundam as condições concretas do trabalho profissional no campo das políticas.

Como exposto nos capítulos que compõem a Primeira Parte deste livro, é inegável a importância da criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), criado a partir do novo modelo de assistência social preconizado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas, 1993) e pelas deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003), e que teve sua arquitetura institucional consolidada com a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), em 2005, passando a se constituir como a referência da política e dos serviços socioassistenciais. Com esta nova arquitetura, a política de assistência social ganhou o estatuto de política social pública, enquanto responsabilidade estatal, compondo junto com a Saúde e a Previdência Social, o campo da Seguridade Social. Nesta construção, compondo a tríade da Seguridade Social, e abarcando o atendimento de demandas relativas às diferentes expressões das desigualdades sociais, já se sinaliza que a política de Assistência Social, necessariamente, compõe *uma política* de enfrentamento da pobreza e das desigualdades, o que a coloca, obrigatoriamente, em relação de complementaridade com as demais políticas sociais. Entretanto, a centralidade dos programas de transferência de renda, de caráter seletivo e

fragmentado, vem dotando essa política de um cariz protagônico no campo da proteção social, com acentuado destaque nos tempos ultraneoliberais do Brasil de hoje.

É com esta apreensão totalizante da política, que os capítulos da Primeira Parte desenvolvem um conjunto de temas, questões e problematizações afeitos à política social e à política de assistência social bem como prospectivas ideó-políticas e sócio-interventivas para o Serviço Social e a Psicologia no âmbito do SUAS.

O artigo de Rodrigo de Souza Filho trata do Estado dependente e da dimensão da superexploração da força de trabalho e suas determinações em relação à questão do fundo público. Desvela que, na estrutura da dependência, os recursos do fundo público para atender as demandas e necessidades sociais para a reprodução da força de trabalho são estruturalmente restringidos, e evidencia esta questão apresentando uma análise sobre a estruturação e desenvolvimento das políticas sociais brasileiras (1930-1980).

No capítulo “Mapeamento da Produção de Conhecimento acerca da inserção da Psicologia e do Serviço Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”, elaborado por Ana Clara Serpa Cardoso, Fernando Santana de Paiva, Luiza Miranda Furtuoso e Viviane Souza Pereira, é apresentada uma revisão sistemática de literatura que intentou conhecer as pesquisas que tem analisado a atuação da Psicologia e do Serviço Social no contexto da política de assistência social no Brasil. O texto sistematiza os resultados encontrados, que versam sobre temas como o perfil profissional, as condições de trabalho no SUAS, a interdisciplinaridade, dentre outros elementos que representam desafios concretos à prática profissional de psicólogos e assistentes sociais no âmbito desta política pública.

Em “Política de assistência social no Brasil: os desafios de sua manutenção enquanto política pública”, a assistente social Franciele Gonçalves Moreira trata dos principais elementos que configuraram o SUAS na realidade brasileira, apresentando suas mudanças ao longo dos governos, em particular pós anos 1990, e os efeitos deletérios para a sua operacionalização nos tempos que correm. Nesta direção, prospectivas são apresentadas para a configuração de resistências e programáticas políticas para sua implementação na direção da defesa dos direitos dos sujeitos que a demandam.

No capítulo “Democratização, política econômica e política social: determinações fundamentais para o debate dos espaços conselhistas”, Maria Lúcia Duriguetto e Rodrigo de Souza Filho tematizam a questão do fundo público e as políticas sociais nos governos petistas, em particular, a da assistência social, bem como problematizam a questão dos conselhos de direitos na perspectiva de sua contribuição para o desenvolvimento dos processos de democratização no campo da sociedade civil, tal como a apreende o marxista italiano Antônio Gramsci.

“Interdisciplinaridade e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)” é o capítulo escrito por Beatriz Oliveira Araújo, Caio de Alcântara Gomes da Cruz, Fabiana da Silva Chrispim e Fernando Santana de Paiva. Nesse texto, as/os autores apresentam a interdisciplinaridade como uma categoria que pode contribuir para a superação de um modelo de produção do conhecimento e

prática profissional fragmentado. Ademais, sinalizam que a construção do trabalho interdisciplinar no âmbito do SUAS, mediante o encontro entre psicólogos e assistentes sociais, ainda está em franco processo de construção e, por conseguinte, deve estar aberto às (re)invenções que a *práxis* interdisciplinar poderá, quiçá, produzir.

Mariana de Almeida Pinto, Camila Borges Machado e Fernando Santana de Paiva são as/os autores do capítulo chamado “Os sujeitos na política de assistência social: das conquistas históricas aos desafios do presente”. Aqui são tecidas algumas reflexões sobre os sujeitos destinatários da política de assistência social, atendo-se aos efeitos psicossociais que atravessam a condição dos chamados “usuários” ou “assistidos”. Nesse sentido, são realizadas algumas considerações a respeito da importância de que seja adotada uma concepção de sujeito histórico e ativo, de modo a romper com pressupostos individualizantes e que servem à subalternização da população pobre e superexplorada, bem como à naturalização de suas condições precárias de vida.

No capítulo “Política de Assistência Social e o (ainda) desafio do trabalho profissional dos assistentes sociais nos processos de mobilização e organização popular”, Maria Lúcia Duriguetto e Viviane Souza Pereira realizam considerações acerca da política de assistência social em seus mecanismos legais e *reais* de implementação e sobre o necessário desenvolvimento de processos que *tensionem* essa política pelo(a)s profissionais que nela estão inseridos, aqui tratados as/os assistentes sociais, na direção de fomentar e induzir uma dimensão mobilizatória e organizativa dos sujeitos que a ela recorrem.

O capítulo intitulado “Psicologia e a práxis profissional no âmbito da Política de Assistência Social: diálogos e caminhos possíveis”, de Fernando Santana de Paiva, Camila Borges Machado, Luiza Miranda Furtuoso e Matheus Henrique Silva, objetiva apresentar alguns aportes teórico-metodológicos provenientes da Psicologia Comunitária Latino-americana e da Psicologia da Libertação, de Ignacio Martín-Baró, que possam contribuir para o trabalho desenvolvido pelas/ pelos psicólogas/os no âmbito do SUAS, tendo como horizonte ético-político o fortalecimento de processos de cunho emancipatórios a serem construídos em diálogo com os sujeitos, grupos e movimentos sociais.

No artigo, “As condições de trabalho do(a)s assistentes sociais e do(a)s psicólogo(a)s na política de assistência Social”, Ana Luiza Avelar de Oliveira e Ana Paula Ferreira Miranda problematizam as condições de trabalho dos profissionais do Serviço Social e da Psicologia nas configurações contemporâneas da política de Assistência Social e evidenciam indicações teóricas e prático-políticas visando uma contribuição à reflexão do necessário fortalecimento do Sistema único de Assistência Social (SUAS).

No capítulo “A filantropização da política de assistência social no município de Juiz de Fora”, Geíza Tainara da Silva apresenta elementos que conformam o histórico de construção da política de assistência social no município, marcada pela presença de ações de caráter conservador e clientelista. Ademais, a autora inscreve o debate na atual conjuntura de promulgação do Marco Regulatório das

Organizações da Sociedade Civil, que tende a normatizar certa hibridização entre o carácter público, esperado no trato da política, com a presença maciça de organizações da iniciativa privada, que, em especial, no âmbito da assistência social, são marcadas pelo matiz da filantropia e da benemerência na prestação de serviços e no gerenciamento de equipamentos que conformam a rede de proteção social do município.

“Territorialização do SUAS em Juiz de Fora: Território usado ou área de abrangência?” é o capítulo escrito por Meirijane Teodoro. Nesse texto, a autora adota a categoria de *território usado* de Milton Santos e realiza algumas reflexões sobre como as concepções de território, territorialidade e territorialização podem ser empregados na estruturação e oferta de serviços no âmbito da política de assistência social. Ademais, são apresentados alguns elementos envoltos no processo de territorialização dos CRAS em Juiz de Fora, sinalizando que ainda prevalece, mesmo com alguns avanços, a ideia de território como instrumento de delimitação de áreas de intervenção e construção de diagnósticos em detrimento à importância de se pensar o território a partir dos sujeitos que agem, usam e participam na produção destes espaços.

A Parte II se atém à descrição dos procedimentos metodológicos que foram desenvolvidos para a realização da pesquisa e, particularmente, explicitam os três eixos temáticos definidos para a realização dos grupos focais e das entrevistas com os/as profissionais da psicologia e do Serviço Social nos CRAS e nos CREAS: condições de trabalho, a questão da interdisciplinaridade e ações desenvolvidas de mobilização e organização popular. Em um primeiro momento, são evidenciadas as narrativas do/as profissionais sobre estes eixos temáticos, narrativas que foram selecionadas a partir do que consideramos ser os conteúdos que mais se sintonizam com a questão posta e que mais estiveram presentes nos construtos do/as entrevistado/as.

Em um segundo momento, realizamos uma análise dos conteúdos postos pelo/as profissionais nos três eixos temáticos, em que ressaltamos alguns elementos centrais bem como a realização de proposições de trabalho que possam contribuir para que as problematizações realizadas se visibilizem no cotidiano dos processos de trabalho nos equipamentos e ou que possam contribuir para seu enfrentamento. É também nessa direção, qual seja, a de visibilizar problematizações e a de provocar enfrentamentos, resistências e tensões que elaboramos algumas proposições políticas, teóricas e prático-operativas para a política de assistência social e para o trabalho profissional. O horizonte destas formulações é o de possibilitar a *politização* da política, fazendo dela uma das mediações para a conquista de direitos e para o desenvolvimento de processos de mobilização e organização popular.

Escrevemos esta *Apresentação* no contexto conjuntural da pandemia da Covid-19, na data em que se registra 159.562 brasileiro(a)s morto(a)s. Muitas destas mortes poderiam terem sido evitadas se tivéssemos uma política qualificada e competente de seu enfrentamento pelo governo federal. Mas a lógica que preside a gestão do estado brasileiro é a da salvação dos lucros, não das vidas. Uma tragédia que é enfrentada de forma trágica por um governo ultraneoliberal e de evidente

inclinação neofascista, como analisa Marcelo Badaró em seu livro “Governo Bolsonaro – neofascismo e autocracia burguesa no Brasil”, publicado este ano pela Usina Editorial. Esta coletânea é dedicada à todas essas vidas perdidas.

Agradecemos a todo/as profissionais e discentes que colaboraram com a realização e a finalização dessa pesquisa; à Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora (gestão 2017-2020) por nos permitir o acesso aos equipamentos e aos/as profissionais; aos programas de pós-graduação dos cursos de Psicologia e Serviço Social pelos recursos destinados para a produção desta coletânea; ao financiamento da pesquisa pela Fapemig e, sobretudo, aos/as assistentes sociais e psicólogas/os com os quais nos relacionamos durante estes três anos e que, corajosa e incansavelmente, vem trabalhando nestes tempos difíceis e desafiadores na política de assistência social. A eles/as nosso reconhecimento e respeito.

Nos Cadernos do Cárcere, obra máxima do marxista italiano Antônio Gramsci, há uma passagem em que ele afirma que “a crise consiste precisamente no fato de que o velho está morrendo e o novo ainda não pode nascer. Nesse interregno, uma grande variedade de sintomas mórbidos aparece”. Que o tempo da morte destes sistemas mórbidos não demore a nascer.

Malu e Fernando, Tiradentes/Juiz de Fora, primavera de 2020.

PARTE I
DETERMINAÇÕES DAS POLÍTICAS
SOCIAIS E DA POLÍTICA
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
ANÁLISES E PROSPECTIVAS
PARA O TRABALHO PROFISSIONAL
DA PSICOLOGIA
E DO SERVIÇO SOCIAL

TEORIA MARXISTA DA DEPENDÊNCIA, FUNDO PÚBLICO E POLÍTICA SOCIAL: BREVES APONTAMENTOS

RODRIGO DE SOUZA FILHO

APRESENTAÇÃO

Este trabalho¹ tem como objetivo apresentar e socializar os elementos básicos da Teoria Marxista da Dependência (TMD) e sua utilização para a análise do desenvolvimento de políticas sociais, para leitores iniciantes na temática. Dessa forma, busca explicitar as principais determinações da dinâmica do Estado dependente e suas implicações para o funcionamento do fundo público, principalmente aquelas que impactam o desenvolvimento das políticas sociais, tendo em vista a dinâmica estrutural da dependência, caracterizada pela superexploração da força de trabalho, conforme concebido por Marini (2005).

Na primeira seção, analisamos, brevemente, a dinâmica de acumulação capitalista e a estrutura do fundo público a partir da reflexão marxiana sobre a distribuição da renda e a repartição do valor (Marx, 1986). Como desdobramento, indicamos, a partir de Mandel (1982) e Oliveira (1998a e 1998b), que, devido à expansão da intervenção do Estado na sociedade, o processo de disputa da riqueza socialmente produzida, mediada pelo fundo público, ganha um contorno qualitativamente diferenciado.

Em seguida, esboçamos uma caracterização geral da economia política da dependência, a partir da reflexão de Marini (2005) sobre a transferência de valor, superexploração da força de trabalho e ruptura do ciclo do capital para estabelecermos as devidas conexões entre o desenvolvimento do Estado dependente e suas implicações para a dinâmica do fundo público e das políticas sociais, em particular. Postulamos, assim, o entendimento de que na América Latina, devido à estrutura da dependência, as demandas e necessidades sociais para a reprodução da força de trabalho são

¹ O trabalho ora apresentado é uma síntese de três artigos publicados pelo autor (Souza Filho, 2014, 2016, 2016b) que de diferentes formas abordam a temática da política social à luz da Teoria Marxista da Dependência. Portanto, os interessados em aprofundar o debate poderão recorrer aos artigos indicados, onde, também, encontrarão um leque maior de referências bibliográficas sobre o tema abordado.

exponenciadas e os recursos do fundo público para atender tais demandas/necessidades são estruturalmente restringidos.

Por fim, na conclusão, apresentamos uma proposta de leitura sobre a estruturação e o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil (1930-1988), a partir da particularidade da nossa estrutura de dependência.

1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A DINÂMICA DA ACUMULAÇÃO CAPITALISTA, FUNDO PÚBLICO E POLÍTICAS SOCIAIS

Do ponto de vista teórico, tratar dialeticamente a questão das políticas sociais enquanto dever do Estado e direito de cidadania, ou seja, pública e gratuita (o que doravante denominaremos apenas de políticas sociais), significa, como já indicou Behring (1998), evitar o ecletismo, o economicismo, o estatismo e o politicismo. Portanto, devemos considerá-la em sua totalidade. Neste sentido, deve-se analisar o momento predominante econômico e suas conexões dialéticas com as lutas de classes, a configuração do poder do Estado e da sua estrutura institucional (Boschetti & Bhering, 2006).

O presente trabalho concentra seus esforços em decodificar, de forma mais precisa, o *momento econômico dos países dependentes para contribuir com as análises sobre as políticas sociais* a partir dessa particularidade. Assim, *ocupa-se, centralmente, da dimensão objetiva do tema*, que se configura como o elemento estrutural, por excelência, no qual age, constitutiva e permanentemente, a dinâmica subjetiva das lutas de classes, do poder do Estado e de sua institucionalidade. Portanto, o trabalho proposto, embora inserido na perspectiva crítico-dialética, tem como objeto central a dimensão objetiva da temática. Assim, configura-se como um enfoque parcial para a compreensão da totalidade do fenômeno das políticas sociais.

Seguindo essa trilha, para analisar a *dimensão objetiva das políticas sociais* devemos tratar a *dinâmica do modo de produção capitalista, o capitalismo dependente, o padrão de reprodução do capital, o padrão de desenvolvimento capitalista, a política econômica e a estrutura da política social* enquanto determinações que interagem dialeticamente.

O presente trabalho, como sinalizado anteriormente, se dedica ao debate sobre o capitalismo dependente e suas implicações para a dinâmica do fundo público e das políticas sociais (o que será abordado nas seções seguintes). Nesse sentido, pelas limitações do artigo, não trataremos das outras determinações indicadas (dinâmica do modo de produção capitalista, o padrão de reprodução do capital, a política econômica e a estrutura da política social); apenas abordaremos de forma sintética nossa concepção acerca do fundo público e sua relação com as políticas sociais.

Sobre esta temática, entendemos que a questão da distribuição da renda e da repartição do valor são os elementos centrais, do ponto de vista da economia política, para analisarmos a questão do fundo público no quadro do capitalismo monopolista.

Conforme destaca Marx (1986, p. 286), considerando o produto anual de uma nação, constituído por todo o capital investido naquele período determinado, ou seja, o capital constante, o capital variável e a mais-valia, se descontarmos o valor relativo à reposição do capital constante utilizado para a produção, o que resta refere-se à renda/receita bruta ou renda/receita nacional, ou seja, à distribuição básica da sociedade expressa em capital variável/salário e mais-valia, formando o valor novo produzido no referido ano.

Nessa divisão da renda nacional ocorre o conflito central entre as classes sociais antagônicas no capitalismo, a saber, a luta para ampliar o valor do trabalho necessário, reduzindo o valor relacionado ao trabalho excedente e, ao contrário, a luta do capital para ampliar a mais-valia, reduzindo o valor do trabalho necessário. O resultado de tal luta de classes determina a distribuição da renda nacional. Estabelecida essa demarcação da renda nacional, no campo capitalista ocorre uma luta entre as diferentes frações de classe sobre a repartição da mais-valia.

Devido à expansão da intervenção do Estado na sociedade, esse processo de disputa da riqueza socialmente produzida ganha um contorno qualitativamente diferenciado devido à consequente expansão do fundo público.

A disputa travada na sociedade entre as classes e frações de classes pela riqueza produzida passa agora a ocorrer também na esfera estatal em torno do fundo público, principalmente em dois momentos fundamentais: na definição da tributação e na do gasto público. Qualitativamente falando, essa disputa busca compensar, de alguma forma, as perdas, ou ampliar os ganhos conquistados no âmbito da luta social entre as diferentes classes e frações de classes, realizada em torno da riqueza produzida (Mandel, 1982).

Assim, entendemos que o complexo processo de disputa da riqueza socialmente produzida fica mais inteligível e mais adequado à dinâmica da fase monopólica do capitalismo devido à mediação central do Estado, através do fundo público, para garantir a produção e reprodução das relações sociais capitalistas. Inserido em tal campo teórico-metodológico, Oliveira, de forma precisa, sintetiza sua tese sobre o fundo público²:

Ele [fundo público] não é, portanto, a expressão apenas de recursos estatais destinados a sustentar ou financiar a acumulação de capital; ele é um *mix* que se forma dialeticamente e representa na mesma unidade, contém na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado que é sociopolítica, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais que é privada. O fundo público, portanto, busca explicar a constituição, a formação, de uma nova sustentação da produção e da reprodução do valor, introduzindo, mixando, na mesma unidade, a forma valor e o antivalor, isto é um valor que busca a mais-valia e o lucro, e uma outra fração, que chamo de antivalor, que busca não valorizar-se *per se*, pois não é capital, ao juntar-se ao capital, sustenta o processo de valorização do valor (Oliveira, 1998b, p. 53).

² Sobre as polêmicas a respeito da formulação de Oliveira (1998a) sobre o fundo público, ver a síntese de Salvador (2010) e as questões abordadas pelo autor (Souza Filho, 2016a).

Com essa formulação, Oliveira (1998a; 1998b), ao se deter à dinâmica do fundo público, consegue teorizar, a partir de sua expansão na fase do capitalismo tardio, sua constituição como um *mix* de recursos que viabiliza diretamente a produção de valor (empresas estatais) e, indiretamente, através de aportes do fundo público ao capital constante (subsídios para a produção, desenvolvimento da ciência e tecnologia, juros subsidiados...) e ao capital variável (políticas sociais – efetivação do salário indireto). Nesse sentido, ele mostra a relação dialética entre a dinâmica da acumulação capitalista e as políticas sociais, via mediação do fundo público. Além disso, o autor destaca, com propriedade, a contradição desse processo, indicando a possibilidade da “retração da base social da exploração” a partir da expansão do salário indireto.

Entretanto, cabe ressaltar que a elevação do salário para além do seu valor encontra limites na própria dinâmica de acumulação capitalista, relacionados ao limite mínimo que o lucro capitalista pode atingir sem comprometer a continuidade da reprodução ampliada, apesar de, como adverte Marx (1996b, p. 115), “no que se refere ao *lucro*, não existe nenhuma lei que lhe *fixe o mínimo*”.

Como vimos, o fundo público se materializa a partir de dois movimentos: o da arrecadação e o do gasto público. Bresser-Pereira (1982), apesar de trabalhar numa concepção distinta da tratada neste artigo, desenvolve uma descrição extremamente útil para pensarmos o fundo público a partir do movimento de arrecadação e de gasto público no quadro do capitalismo tardio.

Do ponto de vista da despesa, Bresser-Pereira (1982) propõe uma classificação pautada em cinco itens: segurança e administração (G), consumo social básico (UB), consumo social de luxo (UL), acumulação estatal (A) e subsídios à acumulação privada (S). Dessa forma, o *total do gasto público* refere-se ao somatório dessas diferentes despesas.

Como as despesas do Estado beneficiam uma ou outra classe social, o autor infere que o *salário total do trabalhador* seria igual ao salário, mais o consumo social básico. E a *renda total das camadas média e alta e dos capitalistas* seria o somatório dos salários dos tecnoburocratas, mais o lucro, mais o consumo social de luxo, mais subsídios ao capital, mais segurança e administração do Estado, na medida em que essas despesas, ao manter a ordem social, “beneficiam principalmente as classes dominantes, ou seja, os capitalistas e a alta tecnoburocracia podem ser consideradas salários indiretos” (PereiraPereira, 1982, p. 21).

Nesse sentido, as despesas do Estado possuem efeito distributivo ou concentrador, dependendo do *quantum* que será destinado ao salário indireto e à renda dos capitalistas e das camadas altas de tecnoburocratas em relação aos impostos arrecadados de cada classe e fração de classe.

Assim, considerando um orçamento equilibrado, se a diferença entre o consumo social básico e o imposto que incide sobre os trabalhadores for positivo, o orçamento terá uma tendência à distributividade. No entanto, caso seja positiva a diferença entre o consumo de luxo, mais subsídios ao capital, mais segurança e administração do Estado e os impostos que incidem sobre os tecnoburocratas e os capitalistas, a tendência da estrutura do orçamento público será concentradora.

Para que ocorra a “retração da base social da exploração”, nos termos de Oliveira (1998a), será necessário que a tendência do fundo público se expresse na primeira hipótese. Ou seja, os gastos públicos voltados para o consumo social básico devem ser maiores que os impostos que incidem sobre a classe trabalhadora e, em contraparte, as despesas públicas voltadas pra a segurança e administração, consumo de luxo e subsídios ao capital devem ser menores que os impostos que incidem sobre o capital e a renda das camadas altas da tecnoburocracia, na mesma proporção da primeira diferença, em se tratando de um orçamento equilibrado.

O fundo público, dessa maneira, se expressa como mais um espaço público da luta social. A defesa de uma tributação progressiva ou regressiva recoloca a disputa entre as classes fundamentais do capitalismo no âmbito estatal de forma significativa. Por outro lado, a definição dos gastos públicos entre aqueles voltados para ampliação do salário indireto e aqueles destinados à reprodução do capital expressam o mesmo conflito de interesses, porém, processado na área da execução dos recursos públicos. Se tal dinâmica descreve, em termos gerais, a luta entre as classes fundamentais na esfera estatal, ela não esgota os conflitos existentes, pois do ponto de vista do capital, as diferentes frações buscarão, por um lado, independente do resultado da disputa entre as classes fundamentais, reduzir sua participação na ponta da tributação e ampliá-la no lado oposto, na dimensão relativa ao gasto público.

Entendemos, assim, que a categoria “fundo público” permite, de forma mais consistente, analisar o processo de produção e reprodução das relações sociais no quadro do capitalismo monopolista, em especial a partir da dinâmica do “capitalismo tardio”, articulando a dimensão econômica da distribuição da renda e da repartição da mais-valia, com sua expressão política que se manifesta tanto no campo da sociedade civil - nas lutas entre as classes e suas frações em torno da distribuição da renda entre mais-valia e salário direto e da repartição da mais-valia através da luta intercapitalista - quanto na esfera estatal, através, principalmente, das lutas políticas no campo da tributação e da definição do gasto público, tendo como objetivo central interferir na constituição e na dinâmica da execução do fundo público.

A partir desses aportes gerais, o item seguinte aborda a dinâmica do capitalismo dependente para podermos analisar, em seguida, seus impactos na estrutura de constituição do fundo público em relação à arrecadação e à despesa dos Estados dependentes.

2 A ECONOMIA POLÍTICA DA DEPENDÊNCIA: CARACTERIZAÇÃO GERAL

Tratar da economia política da dependência significa, por um lado, situá-la no contexto histórico de seu surgimento, buscando explicitar as questões teóricas que se encontravam em pauta no momento de sua gênese. Por outro lado, é necessário apresentar as principais determinações que constituem tal teoria.

Vejam, brevemente, o primeiro aspecto indicado para, em seguida, tratarmos do que se configura como o objeto de tal item: a caracterização do capitalismo dependente.

Do ponto de vista político, social e econômico, o surgimento da produção sobre a dependência da América Latina está inserido na conjuntura da década de 1960. O processo de industrialização, que se intensifica na região a partir dos anos de 1950, não logra o desenvolvimento esperado por diferentes setores sociais, na medida em que se mantém um quadro de desigualdade acirrado, social e economicamente. A industrialização realizada não supera os mecanismos que subordinam as economias latino-americanas aos países imperialistas, quais sejam: pobreza, baixo desenvolvimento do Departamento I da economia (produção de bens de produção), produção de bens de luxo em detrimento de bens salário, no Departamento II, manutenção de estrutura agrária concentradora de terra e da dependência tecnológica. Enfim, uma série de traços que faz com que se perpetue a dinâmica de acumulação não autônoma de desenvolvimento em relação aos países centrais e, também, a desigualdade social e econômica interna.

Simultaneamente a essa situação, a vitória da Revolução Cubana (1959) desencadeia um clima na região que fortalece o pensamento e a ação política no sentido de buscar novos caminhos teórico-práticos para viabilizar o desenvolvimento econômico e social da América Latina. Nesse contexto, a teoria desenvolvimentista produzida pela CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe), tendo como principais expoentes Raúl Prebisch e Celso Furtado, foi alvo de avaliações críticas, abrindo caminho para o que se convencionou chamar de teorias da dependência.

Podemos dizer que, concomitantemente, após a crise do projeto teórico-político da CEPAL, duas abordagens distintas da dependência vão se desenvolvendo, buscando compreender as particularidades do capitalismo latino-americano, entendendo que os problemas de nosso desenvolvimento não se encontram somente vinculados a fatores externos.

A primeira delas é a vertente eclética (marxo-weberiana) liderada por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, a partir da obra conjunta, publicada em 1969, em circulação interna desde 1966, intitulada *Dependência e desenvolvimento na América Latina*.

A segunda é a vertente marxista que, a partir dos trabalhos de André Gunder Frank, Theotônio dos Santos, Vânia Bambirra, Orlando Caputo e Roberto Pizarro, encontra sua formulação considerada mais consistente e madura na obra *Dialética da Dependência*, de Ruy Mauro Marini, publicada em 1973. Tendo como referência central essa obra de Marini (2005), traçaremos as determinações fundamentais do capitalismo dependente.

No esforço de realizar uma breve síntese sobre a dinâmica da dependência, apresentaremos três dimensões constitutivas do capitalismo latino-americano: *transferência de valor, superexploração da força de trabalho e ruptura do ciclo de capital*.

A questão da dependência é tratada no campo da teoria marxista da dependência (TMD), principalmente a partir da concepção de Lenin sobre o imperialismo (*Imperialismo fase superior*

do capitalismo), mas é influenciada também pelo trabalho de Paul Baran (*Economia Política do desenvolvimento*). De acordo com Marini, a dependência deve ser entendida como:

(...) uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. A consequência da dependência não pode ser, portanto, nada mais do que maior dependência e sua superação supõe necessariamente a supressão das relações de produção nela envolvida (Marini, 2005, p. 141).

Inserida nesse quadro teórico, a *transferência de valor* trabalhada por Marini (2005), deve ser compreendida, a partir de uma visão de totalidade do sistema capitalista. Portanto, analisa a economia latino-americana a partir de sua inserção mundial, procurando identificar sua dinâmica interna. Assim, se distancia tanto das abordagens que compreendem a acumulação capitalista na região como sendo influenciada unicamente por fatores externos, quanto daquelas baseadas no endogenismo, característica principal dos aportes vinculados às abordagens da “articulação de modos de produção” (Osorio, 2009).

Dessa forma, a inserção dos países dependentes na dinâmica do capitalismo é realizada a partir de uma divisão internacional do trabalho, onde cabe à periferia, num primeiro momento, enquanto economia exportadora não ainda industrializada, a produção de matérias primas e gêneros alimentícios. Do ponto de vista substantivo, essa inserção contribuirá para que o deslocamento do eixo da acumulação dos países industrializados passe da produção de mais-valia absoluta para a de mais-valia relativa (Marini, 2005).

Ou seja, a América Latina proveu aos países industriais os alimentos exigidos pelo crescimento da classe operária. Portanto, contribuiu com a redução do tempo necessário para reprodução da força de trabalho, o que possibilitou a realização da mais-valia relativa. Por outro lado, o fornecimento de matérias primas contribuiu para o barateamento do capital constante, colaborando com o movimento de contra tendência da queda da taxa de lucro.

Após a consolidação da industrialização dos países dependentes (anos 1950), agrega-se à produção de matérias primas e gêneros alimentícios a produção de bens de consumo não duráveis. Além dessa característica, os bens de consumo duráveis são produzidos a partir da associação com o capital internacional (empréstimo, investimento externo direto, pagamento de *royalties*...) e/ou comprando mercadorias do exterior, principalmente relacionadas ao capital constante, necessárias para a produção desses bens (Marini, 2005, Amaral & Carcanholo, 2012).

Esse processo de inserção subordinada da economia latino-americana no sistema mundial capitalista que, como vimos, contribui para a passagem da acumulação dos países industriais baseada na produção de mais-valia absoluta para a de mais-valia relativa, baseia-se na transferência de valor produzido nas economias dependentes para as economias centrais. Ou seja, parte do mais valor produzido nos países periféricos não é apropriada por eles, mas sim pelas economias imperialistas.

Do ponto de vista do capital, a consequência imediata é a redução da quantidade de mais valor que pode ser apropriado privadamente, seja para o consumo do capitalista, seja para a reprodução e ampliação do capital. Essa situação gera a necessidade estrutural de compensar a perda da mais-valia ocasionada pela transferência de valor.

Nesse sentido, Marini (20005) defende a tese de que a dinâmica da dependência implica na configuração da *superexploração da força de trabalho* como elemento estrutural do processo de produção e reprodução das relações sociais dos países periféricos.

De acordo com Marini (2005), diante da sangria de mais valor dos países dependentes e da impossibilidade/dificuldade de aumento de produtividade (não acesso à tecnologia e não condição de desenvolver tecnologia de forma endógena, devido, dentre outras, à necessidade de altos investimentos), a elevação da taxa de mais-valia é realizada à custa da extração de mais trabalho não remunerado de seus operários. Tal elevação da extração do mais trabalho é realizada através da *violação do valor da força de trabalho*. Sendo assim, o que caracteriza a particularidade da superexploração da força de trabalho nos países dependentes é seu caráter estrutural de violação do valor da força de trabalho como dinâmica da produção e reprodução das relações sociais capitalistas³.

Visando caracterizar a superexploração, Osorio (2013, p. 63) destaca que “a superexploração é a violação do valor da força de trabalho e que ela se realiza sob diversas formas, algumas violando diretamente o valor diário da força de trabalho e outras, mediadas, violando seu valor total”. Sintetizando a formulação de Marini, o autor apresenta as três formas de efetivação da violação do valor da força de trabalho: compra da força de trabalho por um salário inferior a seu valor, prolongamento anormal da jornada de trabalho sem contraparte de salário (o autor adverte, no entanto, que acima de um determinado patamar, mesmo existindo contraparte salarial, este nunca será suficiente para repor o desgaste do trabalhador) e intensificação do trabalho (também, nesse caso, existe um ponto a partir do qual os incrementos salariais não permitem repor o desgaste provocado pela referida intensificação).

A terceira dimensão a registrar refere-se à *ruptura do ciclo do capital* que ocorre nos países dependentes e que bloqueia o desenvolvimento industrial autônomo.

Em termos gerais, conforme analisa Osorio (2009), a ruptura do ciclo do capital indica que a produção mais dinâmica do capitalismo dependente não está voltada para a produção de bens salariais. Essa ruptura se fez presente, de forma distinta, tanto no período agroexportador, quanto na fase industrial dos países periféricos e está dialeticamente articulada à dinâmica da superexploração da força de trabalho.

A consequência econômica mais direta da superexploração da força de trabalho é o fato de os produtores não se efetivarem como consumidores centrais das mercadorias produzidas. Ou

³ É importante destacar, conforme sublinha Marini (1978), que a superexploração da força de trabalho é estimulada pela transferência de valor que ocorre devido à troca desigual, mas não deriva dela; deriva da busca do lucro e se baseia na formação da superpopulação relativa.

seja, a violação do valor da força de trabalho, por motivos óbvios, impede que os trabalhadores se tornem efetivos consumidores.

No período agroexportador, a ruptura do ciclo do capital ocorre na medida em que a economia se orienta para a produção de gêneros alimentícios e matérias primas necessárias à consolidação da acumulação, estando, esta última, baseada na mais-valia relativa dos países industrializados. Portanto, por um lado, o eixo dinâmico da economia está voltado para a exportação e, por outro, não há estímulo, na medida da superexploração, para o desenvolvimento da produção para os trabalhadores. O consumo de bens de luxo para os capitalistas e camadas altas e médias nativas é provido pela importação, alimentando a dinâmica da transferência de valor.

Dessa forma, nos países dependentes a circulação se separa da produção e se efetiva no mercado externo, “o consumo individual do trabalhador não interfere na realização do produto, ainda que determine a taxa de mais-valia”. Como consequência, a tendência é explorar ao máximo a força de trabalho (Marini, 2005, p. 164).

Em um período da industrialização associada ao capital internacional, a existência de um mercado interno formado por capitalistas e camadas alta e média da população promove o desenvolvimento da produção interna de bens de luxo, mantendo, ainda, a produção de gêneros alimentícios e matérias primas para os países centrais. A importação de bens de produção se intensifica. Assim, a transferência de valor se mantém pela lógica anterior, mas se agrega a ela, principalmente, a transferência via emissão de lucros das filiais para as matrizes, o pagamento de juros a credores internacionais e o intercâmbio desigual relacionado à importação de bens de produção. Essa dinâmica reproduz a superexploração da força de trabalho, apesar de criar um segmento de trabalhador mais bem remunerado que será inserido no mercado de consumo de bens não duráveis.

Considerando as três dimensões abordadas, que dialeticamente determinam as condições objetivas de desenvolvimento da economia política da dependência, transferência de valor, superexploração da força de trabalho e ruptura do ciclo de capital, tendo a superexploração como o eixo estrutural, podemos avançar agora para apontar, a partir de tais parâmetros, indicativos teóricos que nos ajudem a compreender a dinâmica do fundo público e das políticas sociais na América Latina, em geral, e no Brasil, em particular.

3 ESTADO DEPENDENTE: IMPLICAÇÕES PARA A DINÂMICA DO FUNDO PÚBLICO E DAS POLÍTICAS SOCIAIS

A abordagem crítica da *questão social* deve ser apreendida conforme apresentada por Iamamoto:

[...] 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. [...] A questão social expressa, portanto, disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal (Iamamoto, 2001, p. 16-17).

Mas a questão social também tem uma dimensão fundamentalmente política: representa a luta dos trabalhadores, por meio de pressões ao Estado e ao patronato, por um conjunto de demandas que vão desde o acesso a direitos, até a apropriação da riqueza socialmente produzida.

Do ponto de vista teórico, o fundamento mais abstrato da “questão social” na sociedade capitalista encontra-se na formulação marxiana da *Lei Geral da Acumulação Capitalista*:

Ela ocasiona uma acumulação de miséria correspondente à acumulação de capital. A acumulação da riqueza num polo é, portanto, ao mesmo tempo, a acumulação de miséria, tormento de trabalho, escravidão, ignorância, brutalização, e degradação moral no polo oposto, isto é, do lado da classe que produz seu próprio produto como capital (Marx, 1996a, p. 275).

Em outras palavras, o movimento de reprodução ampliada do capital exige a apropriação privada da riqueza produzida através da exploração da força de trabalho para que parte da mais-valia apropriada retorne à produção na perspectiva de valorização do valor, visando à expansão da acumulação. Esse movimento implica no investimento em meios de produção para que se potencialize a produtividade da força de trabalho. Por consequência, desenvolve-se um processo de concentração e centralização de capital, com acréscimo do capital constante em quantidade maior que o do capital variável. Assim, reduz-se, relativamente, a necessidade de trabalhadores na unidade de produção, gerando o que Marx (1996a, p. 261) qualifica de superpopulação relativa, ou seja, “uma população trabalhadora adicional, relativamente supérflua ou subsidiária, ao menos no concernente às necessidades de aproveitamento por parte do capital”, configurando o exército industrial de reserva.

Considerando a estrutura da dependência fundada na superexploração da força de trabalho, a *Lei Geral da Acumulação* é exponenciada. “Poderíamos afirmar que nelas [economias dependentes] a capacidade do capital mundial e local de criar população excedente e miséria se potencializa” (Osorio, 2012, p. 129, tradução livre).

Se no quadro da exploração da força de trabalho já ocorre a produção da superpopulação relativa, em suas diferentes frações, o pauperismo como sedimento dessa superpopulação é um processo absoluto e/ou relativo de crescimento da pobreza e miséria, de um lado, e de riqueza, do outro. Nas condições de violação do valor da força de trabalho, essa polarização se intensifica ainda mais e a situação da classe trabalhadora piora significativamente.

Nesse sentido, estruturalmente, principalmente em sua gênese, nos países dependentes, a dimensão da superpopulação relativa em proporção à população trabalhadora em geral é muito maior do que a dos países centrais e, em seu interior, o sedimento pauperizado eleva-se a proporções gigantescas frente aos trabalhadores ativos.

Por outro lado, a ruptura do ciclo do capital que faz com que a produção se destine ao mercado externo e/ou ao consumo de bens de luxo, não objetivando tornar os produtores consumidores das mercadorias produzidas, enquanto eixo dinâmico da acumulação, ou seja, o fato de a classe trabalhadora não ser necessária, substantivamente, para a realização do mais valor, intensifica o cenário traçado acima. Assim, os contornos da questão social, do ponto de vista das condições de vida da classe trabalhadora, tendem a apresentar tons de dramaticidade e tragédia.

A partir da dinâmica do capitalismo dependente, a determinação estrutural e central que impacta a aplicação do fundo público realizada pela intervenção estatal está relacionada à necessidade de compensar a transferência de valor através de recursos públicos. Ou seja, como parte do excedente produzido pelos países dependentes é transferido para os países centrais, há necessidade de o capital compensar essa perda. Uma parcela dessa compensação, como vimos, é realizada estruturalmente pela superexploração. No entanto, outra parcela é compensada pelo fundo público constituído pelo Estado. Dessa forma, estruturalmente, também há necessidade de o Estado dependente suprir essa demanda do capital, seja para compensar a transferência de valor, seja para subsidiar o processo de industrialização no quadro tardio da expansão das relações capitalistas dos países periféricos.

A partir destas considerações, tendo em vista a proposta de Bresser-Pereira (1982) para análise do orçamento público e as determinações destacadas do capitalismo dependente, podemos, de *forma breve e preliminar, indicar algumas hipóteses* sobre os impactos desses elementos na estrutura do fundo público dos países dependentes.

Do ponto de vista da despesa, até a fase da consolidação da industrialização latino-americana (anos 1960/1970)⁴, podemos inferir que o Estado dependente deveria destinar, prioritariamente, os recursos públicos para à acumulação privada, acumulação estatal e consumo social de luxo.

Os subsídios à acumulação privada seriam necessários para compensar a transferência de valor que se efetiva através do intercâmbio desigual entre os países dependentes e os países centrais, seja na fase agroexportadora, seja na fase industrial.

As despesas com acumulação estatal seriam necessárias, pois os preços subsidiados para apoiar a acumulação privada afetariam os lucros das empresas do Estado. Nesse sentido, para viabilizar a reprodução da acumulação das unidades produtivas estatais, o Estado dependente teria que compensar essa perda com recursos públicos orçamentários.

Gastos com infraestrutura urbana (pavimentação, iluminação e saneamento público como infraestrutura para a construção de moradias de luxo) para atendimento das demandas das altas

⁴ Para o período pós década de 1980, principalmente os anos de 1990 e 2000, é necessário ponderar a partir da nova fase monopólica do capitalismo baseado na reestruturação do capital e do mundo do trabalho, hegemonizado pelas finanças.

camadas da burocracia pública e privada, da classe capitalista e da oligarquia agrária, construção da base para o desfrute dos bens de luxo (rodovias para usar os automóveis, aeroportos para facilitar as viagens turísticas...), além de bens sociais que seriam destinados, preferencialmente e prioritariamente, a tais classes, em especial, a educação pública de qualidade, fariam parte da despesa do item bens de consumo social de luxo.

Se esses são os principais itens de despesa do fundo público necessários para garantir estruturalmente o processo de reprodução das relações de dependência, a despesa destinada ao consumo social básico tem que ser restringida, mesmo porque a base de arrecadação, no quadro da industrialização dependente, é restrita, tanto do ponto de vista do capital, quanto do trabalho.

A restrição da base de arrecadação, do ponto de vista do capital, se estrutura devido à necessidade de se complementar a compensação da transferência do valor, ocorrendo, portanto, a redução da disponibilidade de mais valor para a constituição do fundo público. Do ponto de vista do trabalho, a restrição está relacionada à presença da superexploração; assim, a possibilidade de taxaço dos trabalhadores também é reduzida, já que a base salarial está aquém da necessidade de reprodução de sua força de trabalho.

No entanto, é fundamental sublinhar que este fato, restrição da base de tributação, não impede e, pelo contrário, nos parece determinante, do ponto de vista objetivo, para uma tendência de implementação, nos países dependentes, de políticas tributárias regressivas, mesmo em condições de baixa capacidade de tributação sobre o trabalho, devido à superexploração.

A equação final que incide sobre o fundo público a partir dessas condições estruturais tende a gerar desequilíbrio fiscal devido à restrição da arrecadação e à necessidade de intervenção do Estado para viabilizar a produção e reprodução das relações sociais do capitalismo dependente.

Tal desequilíbrio - na medida em que a arrecadação é restringida (tanto na esfera do capital, quanto na do trabalho) e os gastos tendem a serem maiores nos itens destinados, diretamente, à reprodução do capital e consumo de luxo, em detrimento do consumo básico - produz-se uma tendência à concentração de renda nos países dependentes. Essa hipótese está indicada, mas não desenvolvida ou esboçada, pelo menos como formulação lógico-abstrata, no trabalho de Bresser-Pereira (1982).

Sintetizando, em termos mais gerais, podemos assinalar que a consequência da dinâmica da superexploração da força de trabalho, decorrente da transferência de parte do mais valor produzido nos países dependentes para os países centrais, para o desenvolvimento de políticas sociais é duplamente perverso.

Por um lado, na perspectiva da distribuição da renda nacional, temos a redução das condições objetivas de destinação de recursos, oriundos da produção de riqueza nacional, constitutivos do fundo público, necessárias para expansão/universalização dos direitos sociais.

Como vimos anteriormente, como parte do excedente produzido pelos países dependentes é transferida para os países centrais, há necessidade de o capital compensar esta perda. Uma parcela

desta compensação, estruturalmente, é realizada pela superexploração da força de trabalho e outra é compensada pelo fundo público constituído pelo Estado.

Por outro lado, a dinâmica da violação do valor da força de trabalho deteriora as condições de vida da classe trabalhadora de maneira substantiva, produzindo um agravamento das expressões da “questão social” e, portanto, ampliando as necessidades fundamentais para a reprodução social do trabalhador.

O quadro exposto, então, aponta para a baixa condição de vida da classe trabalhadora, gerando aumento das necessidades para sua reprodução social, e uma restrição do fundo público para o desenvolvimento de políticas sociais. Consideramos que esses elementos conformam as determinações objetivas centrais que fundamentam a precarização das políticas sociais nos países periféricos.

À GUIA DE CONCLUSÃO: A PARTICULARIDADE DA DEPENDÊNCIA BRASILEIRA E SEU IMPACTO NA ESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL (1930-1980)⁵

A Revolução de 1930 é um ponto de inflexão na trajetória histórica do Brasil, na medida em que representa o início de um novo projeto político e social para a sociedade: expansão das relações capitalistas, por meio da industrialização e urbanização, sob o comando da intervenção estatal, a partir do pacto conservador entre a oligarquia agrária e a burguesia emergente.

Do ponto de vista da economia política, esse projeto, como muito bem demonstrado por Oliveira (2003), é conduzido a partir da articulação entre a economia agrária e a indústria emergente, constituindo um entrelaçamento entre características “pré-capitalistas” e capitalistas de produção, através da relação entre a produção agrícola baseada numa intensiva exploração de trabalho e a recente produção industrial que se beneficia daquela exploração.

Segundo a análise de Oliveira (2003, p. 45-47), a relação dialética entre a agricultura e o setor industrial emergente se expressa na funcionalidade da agricultura para o crescimento industrial, via fornecimento da força de trabalho e de alimentos, através da manutenção do padrão “primitivo” de acumulação na agricultura, “baseado numa alta taxa de exploração da força de trabalho” (Oliveira, 2003, p. 45).

De acordo com o analista (idem, p. 55-58), esta mesma articulação que combina “alta taxa de exploração da força de trabalho” na agricultura e ampliação das condições de acumulação urbano-industrial, no início do processo de industrialização brasileiro, ocorrerá, no momento posterior de consolidação do referido processo, entre o setor terciário e o setor industrial. Ou seja, como a

⁵ Para um esboço de análise das políticas sociais a partir da CF-1988 até o início do governo Temer, ver nesta coletânea: Duriguetto, M. L. & Souza Filho, R. *Democratização, política econômica e política social: determinações fundamentais para o debate dos espaços conselhistas*.

industrialização brasileira desenvolveu-se com base numa “acumulação capitalista razoavelmente pobre”, no momento de sua consolidação, a exigência de expansão do setor terciário teve de ser atendida, também, através do “crescimento não-capitalístico do setor Terciário”. Dessa forma, como argumenta Oliveira (idem, p. 57), “os serviços realizados à base de pura força de trabalho, que é remunerada a níveis baixíssimos, transferem, permanentemente, para as atividades econômicas de corte capitalista, uma fração de seu valor, ‘mais valia’ em síntese”.

Em nosso entendimento - apesar do autor não fazer esta articulação -, essa análise concreta da expansão e consolidação das relações capitalistas no Brasil, fundada na “alta taxa de exploração” e remuneração a “níveis baixíssimos” da força de trabalho, realizada por Oliveira (2003), nos permite indicar, como hipótese, que essa é a singularidade do processo de superexploração da força de trabalho em nosso País.

Dessa forma, a dinâmica estrutural da dependência no Brasil, fundada na superexploração da força de trabalho, se realiza objetivamente através das conexões existentes entre o processo de industrialização, responsável pela expansão das relações capitalistas no Brasil, e as funções desempenhadas pelo setor agrícola e pelo setor terciário, tendo como base o rebaixamento do valor da força de trabalho rural e do setor terciário.

Florestan Fernandes (1981, p. 241) completa a análise mostrando que o desenvolvimento capitalista no Brasil se processa a partir de uma dupla articulação: “1.º internamente, através da articulação do setor arcaico ao setor moderno (...); 2.º externamente, através do complexo econômico agroexportador às economias capitalistas centrais”. Esse tipo de transição da economia capitalista brasileira produziu uma aliança entre a burguesia industrial emergente e setores da oligarquia agrária para processar o projeto de industrialização e urbanização de forma dependente ao capital internacional.

Neste contexto, criou-se, então, no País, um sistema diferenciado de intervenção na área social. Para os trabalhadores urbanos regulamentados estruturou-se um sistema público de proteção social, baseado na previdência social e assistência médica, desenvolvido pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (Santos, 1987); para os demais trabalhadores e o restante da população, ou seja, aos excluídos do sistema público, destinou-se o aparato assistencial existente, fundado nas ações das entidades filantrópicas (laicas e religiosas), apoiando sua expansão, através de subvenções públicas (Mestriner, 2001). Assim, de forma geral, podemos dizer que a política social no Brasil será constituída tendo como base as concepções de “cidadania regulada” (Santos, 1987), na perspectiva da política previdenciária e de assistência médica - destinada aos trabalhadores urbanos que possuíssem sua profissão reconhecida legalmente -, a qual será implementada com base na lógica corporativo-estatal, e a “cidadania invertida” (Fleury, 1991) como expressão da ação assistencial - destinadas aos demais segmentos da população -, configurando-se como recurso de clientelismo do poder central.

É importante destacar que esse formato de desenvolvimento de políticas sociais no Brasil - incorporação seletiva e limitada das classes subalternas às riquezas produzidas

nacionalmente - se adequa ao processo de desenvolvimento de nosso capitalismo dependente que, conforme descrito acima, por condições estruturais não possuía recursos para a implementação de políticas sociais amplas e abrangentes. Ou seja, as condições objetivas⁶ postas eram adversas a um projeto de universalização e aprofundamento de direitos sociais. Em linhas gerais, esse padrão de operar as políticas sociais não sofrerá alteração até o advento do golpe de 1964.

Na análise de Fiori (1995), o processo de consolidação monopólica do projeto de capitalismo periférico e dependente, implementado a partir de 1964, se caracteriza, uma vez mais, como uma “fuga para frente”. Para fugir dos conflitos e contradições do projeto de economia dependente, o Estado desenvolvimentista projetava-se para frente, buscando ampliar as condições de acumulação, através de sua maior intervenção na economia.

Nesse sentido, a opção política das classes dominantes se orientou, por um lado, para manter a “dupla articulação” e, por outro lado, para excluir as classes trabalhadoras do processo de participação política das decisões sobre o desenvolvimento e da ampliação do acesso às riquezas produzidas, mantendo assim, como destaca Oliveira (2003), o caráter concentrador de poder, renda e propriedade.

Oliveira (2003, p. 84) afirma que “a aceleração, a partir do período Kubitschek, fundada numa base capitalística interna pobre e nas condições internacionais descritas, requeria, para sua viabilização, um aumento na taxa de exploração da força de trabalho”. Em seguida, afirma o autor: “a repressão salarial é um fato” (idem, p. 100). Esta repressão é essencial para sustentar a superacumulação necessária para viabilizar a realização da acumulação real.

Oliveira (2003, p. 100-105) demonstra que a situação de manutenção da desigualdade social durante a expansão capitalista no período pós-1964, mais precisamente a partir de 1967, explica-se pela necessidade de se realizar um processo de acumulação compatível com a estratégia de monopolização e aceleração da industrialização do período, através do aprofundamento da exploração do trabalho como mecanismo central para resolver as contradições entre relações de produção e desenvolvimento das forças produtivas, na medida em que é “necessário aumentar a taxa de lucros, para ativar a economia, para promover a expansão” (idem, p. 100). Nesse sentido, afirma o autor, o aprofundamento da taxa de exploração do trabalho se apresenta como requisito estrutural da expansão monopólica.

Nesse contexto, é reafirmada a opção da burguesia brasileira de se aliar ao capital internacional, mantendo, mesmo que de forma subordinada, as oligarquias agrárias no poder, em detrimento de uma aliança progressista com a classe trabalhadora voltada para um projeto burguês nacional-democrático.

Ao longo desse período (1964-1985), com a restrição dos direitos civis e políticos, os direitos sociais implementados pela ditadura civil-militar, por meio de suas políticas sociais, marcaram o

⁶ Para o interesse do presente artigo, o fundamental é explicitar as determinações objetivas da restrição de utilização do fundo público para as políticas sociais, por isso não entraremos no debate sobre as condições subjetivas.

início do desmonte do aparato de regulação da cidadania, unificando, uniformizando e ampliando os serviços sociais, com certa tendência universalizante. Como não se procedeu a uma alteração substancial das bases de financiamento das políticas sociais, devido à condição estrutural da dependência, conforme abordado anteriormente, ampliaram-se os serviços de baixa qualidade.

Nesses termos, conforme sinaliza Werneck Vianna (1998), institui-se uma “americanização perversa” na seguridade social brasileira. A universalização das políticas sociais se processa de maneira combinada à mercantilização de serviços. Dessa forma, forja-se um sistema público de baixa qualidade para a massa da população brasileira. Por outro lado, cria-se um sistema privado (principalmente nas áreas de saúde e educação) para as camadas média e alta da sociedade. Portanto, desenvolvem-se políticas sociais de tendência universalizante, conduzidas pelo Estado, porém constituídas sobre uma estrutura institucional residual e precária para desenvolver tal tarefa.

A não efetivação da universalização dos serviços possibilitou que se mantivesse, dessa forma, a situação de “cidadania invertida” para a grande maioria da população brasileira em combinação com a expansão de serviços sociais públicos de baixa qualidade.

As políticas sociais de baixa qualidade foram organizadas através de uma estrutura administrativa também de baixa qualidade, a expansão de serviços não foi acompanhada por um incremento proporcional nos investimentos para sua implementação, devido, principalmente, ao investimento no processo de consolidação da fase monopólica no País, no contexto da dependência.

Neste sentido, reproduz-se a dinâmica da superexploração da força de trabalho como elemento estrutural da acumulação periférica, devido à manutenção da transferência de valor produzida internamente, agora no quadro da consolidação da fase monopólica no Brasil, impactando, as condições de disponibilização do fundo público para as políticas sociais.

Dessa forma, sobre outras bases, rearticula-se a dinâmica pautada, por um lado, pela deterioração das condições de vida das classes subalternas e, pelo outro, pelos poucos recursos disponíveis do fundo público para o fortalecimento de políticas sociais universalistas, gratuitas e de qualidade, reatualizando as determinações objetivas centrais que fundamentam, estruturalmente, a precarização das políticas sociais nos países periféricos.

REFERÊNCIAS

Amaral, M. S. & Carcanholo, M. D. (2012). Superexploração da força de trabalho e transferência de valor: fundamentos da reprodução do capitalismo dependente. *In*: Ferreira, C.; Osório, J. & Luce M. S. (orgs). *Padrão de reprodução do capital*. São Paulo: Boitempo.

Behring, E. (1998). *Política social no capitalismo tardio*. São Paulo: Cortez.

Boschetti, I. & Behring, E. (2006). *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez.

Bresser-Pereira, L. C. (1982). Despesas do Estado, repartição e valor. *In: Bresser-Pereira, L. C. Revista de Economia Política*, 2 (3). São Paulo: Centro de Economia Política.

Fernandes, F. (1981). *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Fiori, J. L. (1995). *Em busca do dissenso perdido*. Rio de Janeiro: Insight.

Fleury, S. (1991). Assistência na previdência social: uma política marginal. *In: Sposati, A. et al. (orgs). Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez.

Iamamoto, M. (2001). A questão social no capitalismo. *In: Iamamoto, M. Temporalis*. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, Ano II, (3). Brasília: ABEPSS.

Mandel, E. (1982). *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Abril Cultural.

Marini, R. M. (1978). Las razones del neodesarrollismo (respuesta a F.H. Cardoso y J. Serra). *In: Revista de Sociologia*. México: UNAM.

Marini, R. M. (2005). Dialética da dependência. *In: Traspadini, R. & Stedile, J.P. (orgs). Ruy Mauro Marini: vida e obra*. São Paulo: Expressão Popular.

Marx, K. (1986). *O capital: crítica da economia política*. Livro Terceiro. Tomo II. São Paulo: Nova Cultural.

Marx, K. (1996a.). *O capital: crítica da economia política*. Livro Primeiro, tomo II. Coleção Os Economistas São Paulo: Nova Cultural.

Marx, K. (1996b.). Salário, preço e lucro. *In: O capital: crítica da economia política*. Livro Primeiro. Tomo I. São Paulo: Nova Cultural.

Mestriner, M. L. (2001). *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. SP: Cortez, 2001.

Oliveira, F. (1998^a). O surgimento do antivalor. *In: Oliveira, F. Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes.

Oliveira, F. (1998^b). A economia política da social-democracia. *In: Oliveira, F. Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes.

Oliveira, F. (2003). *Crítica à razão dualista. O ornitorrinco*. São Paulo. Boitempo.

Osorio, J. (2009). *Explotación redoblada y actualidad de la revolución: refundación societal, rearticulación popular y nuevo autoritarismo*. México: Editorial Itaca.

Osorio, J. *Estado, biopoder, exclusión: análisis desde la lógica del capital*. Barcelona: Anthropos Editorial; México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 2012.

Osorio, J. (2013). Fundamentos da superexploração. In: Almeida Filho, N. (org). *Desenvolvimento e dependência: cátedra Ruy Mauro Marini*. Brasília: Ipea.

Souza Filho, R. (2014). Política social no Brasil: notas e críticas a partir da Teoria Marxista da Dependência. *Revista Conexão Geraes*, Belo Horizonte: CRESS.

Souza Filho, R. (2016^a). Fundo público e políticas sociais no capitalismo: considerações teóricas. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, (126), 318-339.

Souza Filho, R. (2016^b). Fundo público e políticas sociais nos Estados dependentes: considerações teóricas. *Em Pauta*, Rio de Janeiro: UERJ, 14 (37).

Salvador, E. (2010) *Fundo público e seguridade social no Brasil*. SP: Cortez.

Santos, W. G. (1987). *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus.

Werneck Vianna, M. L. T. (1998). *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan, UCAM, IUPERJ.

MAPEAMENTO DA PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO ACERCA DA INSERÇÃO DA PSICOLOGIA E DO SERVIÇO SOCIAL NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

ANA CLARA SERPA CARDOSO
FERNANDO SANTANA DE PAIVA
LUIZA MIRANDA FURTUOSO
VIVIANE SOUZA PEREIRA

APRESENTAÇÃO

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) possui sua regularidade de gestão e funcionamento por meio de legislações, normativas e documentos orientadores. Dentre eles, especial para esse estudo, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH) que estabelece as equipes profissionais, sua composição e atuação, indicando a presença do assistente social e do psicólogo. Desde antes de sua constituição, mas marcadamente após 2015, os esforços de construção do SUAS encontram um direcionamento contrário da política econômica vigente, o que coloca desafios de grande porte para sua materialização.

Entretanto, apesar das dificuldades para sua plena efetivação, a implementação do SUAS, a partir de 2005, representa um grande avanço no sentido do reconhecimento da política de assistência social como política de Estado e não de governos. O Sistema estrutura os serviços de assistência social em uma rede de proteção que se divide em básica e especial. Essa rede se constitui a partir de equipamentos públicos e, em parcerias, também privados, normalmente encabeçados

por Organizações Não Governamentais (ONGs), o que também representa um dos entraves, uma vez que as parcerias por vezes encobrem ações de desresponsabilização do poder público para com a oferta dos serviços.

O universo de trabalhadoras e trabalhadores do Sistema é heterogêneo e atravessa um contexto de fragmentação do trabalho e vínculos precários nos diversos espaços de inserção e nos três níveis de governo. As áreas de formação são diversas, prevalecendo Serviço Social e Psicologia.

A realidade da política econômica impõe um cotidiano de trabalho marcado por grandes dificuldades. A falta de condições estruturais se traduz entre outros pontos, em um número insuficiente de profissionais, que atua muitas vezes em dois ou mais municípios. Como a constituição das equipes é diversificada, o quadro que se apresenta é potente e, ao mesmo tempo, complexo, uma vez que cada categoria possui um histórico particular de constituição, organização política e sindical, preceitos, normatizações e concepções teórico-metodológicas que orientam a atuação.

Sobre essa questão, Raichelis (2010) aponta que é preciso considerar o trabalho nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e nos Centros Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) como um trabalho social e combinado, um trabalho coletivo, orientado por projetos profissionais que podem tanto convergir, quanto se contrapor. Tal perspectiva coloca em debate a direção política do trabalho e a qualidade dos serviços socioassistenciais, no intuito de construir processos interventivos que promovam protagonismos, principalmente dos sujeitos, para o fortalecimento da cultura democrática e de direitos.

Assim, entender como o trabalho interdisciplinar é compreendido e realizado é fundamental tanto para o aprimoramento da atuação profissional, quanto para o fortalecimento do Sistema, ampliação da qualidade dos serviços e da política, como da perspectiva de direito que a afiança. É no sentido de compreender esses determinantes postos de forma inicial, que esse capítulo apresenta a organização da produção da área sobre esse debate, centrada nas profissões de Serviço e Psicologia na última década, na base pesquisada.

O Serviço Social é uma profissão constituída na dinâmica sócio histórica das relações entre o Estado e as classes sociais no enfrentamento da questão social. Sua necessidade histórica e seu significado social estão, assim, diretamente ligados às formas de enfrentamento à questão social, pela via das políticas sociais (Iamamoto, 1982; 1998). Partícipe ativa, por meio de suas entidades representativas, dos processos organizativos dos movimentos sociais que pressionaram o Estado na promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e posteriormente na configuração do próprio SUAS, a categoria dos assistentes sociais possui uma grande vinculação com a política de assistência social, sendo essa área uma das mais expressivas em termos de inserções no mercado de trabalho desses profissionais. A atuação se expressa dentro da política em níveis de elaboração, gestão, execução, monitoramento, avaliação e controle social. Além de se dar, também e ao mesmo tempo, no campo da produção de conhecimento acadêmico e de atuação em entidades de defesa de direitos.

A Psicologia, todavia, somente nos últimos anos tem se aproximado do setor público, se deparando com uma demanda historicamente distinta daquela que compôs durante muito tempo seu fazer profissional, marcado em sua trajetória por perspectivas individualizantes e elitistas. Essa inserção aconteceu muito atrelada ao termo do “compromisso social”, exigindo novos conhecimentos e práticas que estavam fora do escopo da profissão e de sua gênese (Yamamoto & Oliveira, 2010). A despeito disso, a Psicologia ocupa hoje a segunda maior categoria de profissionais com formação de ensino superior nessa política, além de ser obrigatória nas equipes de referência (Lima, 2014).

A partir da inserção dessas profissões no SUAS, esse texto apresenta uma revisão sistemática da produção de conhecimento sobre suas intervenções e desafios no Sistema. O intuito é contribuir para a revitalização do debate entre os profissionais, por meio de uma reflexão inicial de pontos que consideramos importantes e que foram identificados no levantamento realizado.

1 METODOLOGIA

Trata-se de uma revisão sistemática, isto é, de uma revisão planejada, elaborada com rigor metodológico para responder às perguntas formuladas a fim de identificar, selecionar e avaliar criticamente estudos encontrados, bem como coletar e analisar dados dos mesmos (Rother, 2007). A revisão foi desenvolvida em etapas, sendo a primeira de formulação das perguntas e a segunda de localização dos estudos, com periodicidade de busca de maio até outubro de 2018.

Foram realizadas buscas nas bases de dados *Scielo*, *Lilacs*, *Medline*, *Ibics*, *Paho*, *Psycinfo* e *Web of Science*, e nos bancos de teses e dissertações dos programas de pós-graduação da PUC-SP, UFPE e UFRJ, que apresentam maior produção acerca da temática, compreendendo o período temporal de dez anos, de 2007 a 2017. Foram empregados os descritores *Psicologia* e *Serviço Social* cruzados, a partir do operador booleano *AND*, com *SUAS*, *interdisciplinaridade*, *CRAS*, *CREAS*, *usuários na política de assistência*, *política pública*, *atuação profissional na política de assistência*, *formação profissional na política de assistência*, e *participação comunitária na política de assistência*. Foram incluídos estudos com resumos que contém objetivos e resultados delimitados; trabalhos em língua portuguesa, inglesa e espanhola; estudos que abarcam resultados de pesquisas realizadas com sujeitos, profissionais e gestores da PNAS; relatos de experiência profissional; e estudos teóricos sobre a atuação profissional nesta área e excluídos resumos duplicados; materiais didáticos; estudos que não estivessem em português, inglês ou espanhol; e resumos sem objetivos claros e resultados não delimitados.

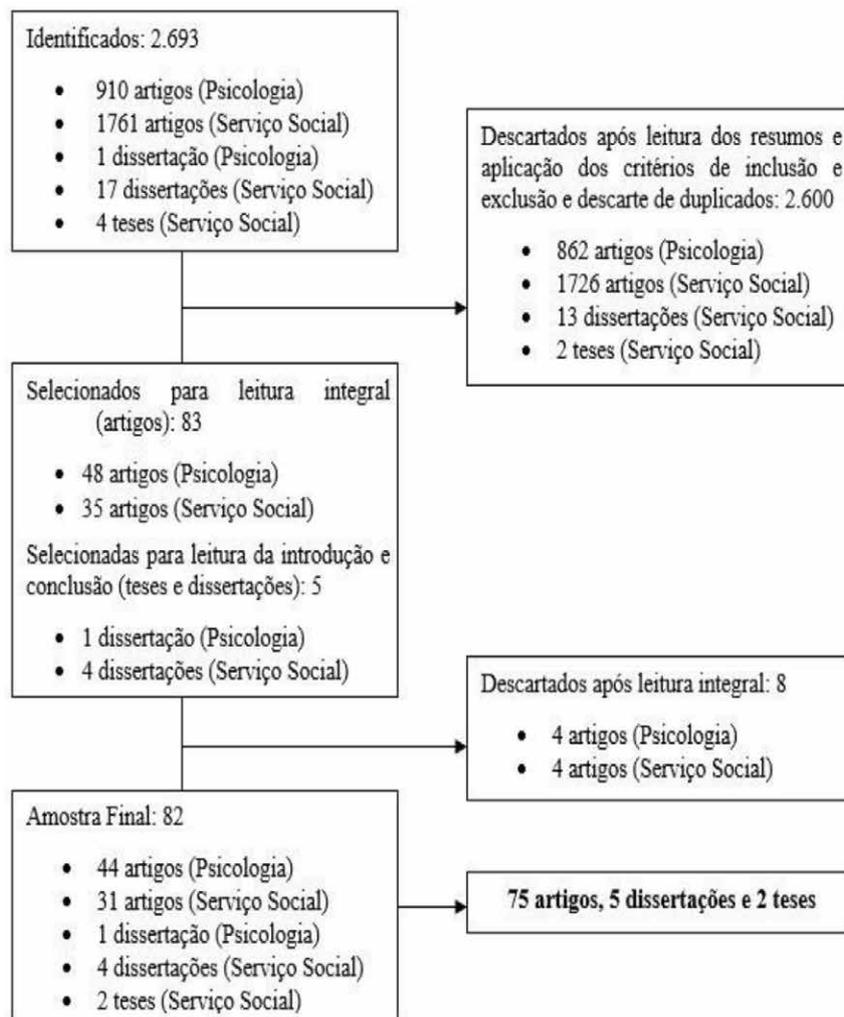
A partir da leitura pormenorizada dos resumos, os critérios foram empregados resultando em uma amostra de 83 artigos, 5 dissertações e 2 teses. Os artigos foram lidos na íntegra e as teses e dissertações tiveram lidas suas introduções e conclusões. Foram descartados 4 artigos da *Psicologia* e 4 do *Serviço Social* que não estavam de acordo com os critérios supracitados. Os estudos selecionados foram tabulados, com discriminação dos seguintes itens: título, ano, periódico e base de dado, no caso de artigos; e instituição, no caso das dissertações e teses; além de descrição do tema de estudo, método

(natureza dos estudos e instrumentos), resultados encontrados, público-alvo (participantes) e local de realização do estudo (região geográfica, estado, município e equipamento) para ambos os casos.

A amostra final obtida é composta por 75 artigos, 5 dissertações e 2 teses, sendo 44 artigos obtidos a partir do descritor *Psicologia*, 31 a partir de *Serviço Social*, 1 dissertação da *Psicologia* e 4 dissertações de mestrado e 2 teses de doutorado do *Serviço Social*. O processo de busca, do ponto de vista quantitativo, foi ilustrado na Figura 1.

Por fim, a análise dos estudos baseou-se na análise descritiva e quantitativa dos indicadores bibliométricos da amostra final, e na análise qualitativa do conteúdo do tipo temática da qual foram extraídas 6 categorias a partir da leitura na íntegra dos estudos, que a despeito de estarem descritas separadamente, possuem entrelaçamentos e relações entre si. Para análise do conteúdo foram implementadas três fases procedimentais: 1) pré-análise: leitura flutuante e familiarização com os estudos; 2) exploração do material: categorização; e 3) tratamento dos resultados: inferência e interpretação das categorias (Bardin, 2010, Urquiza & Marques, 2016).

Figura 1 - Fluxograma do processo de busca e coleta dos estudos



Fonte: elaboração dos próprios autores

2 RESULTADOS E DISCUSSÃO

2.1 INDICADORES BIBLIOMÉTRICOS

A revisão é composta por 82 estudos distribuídos entre artigos, teses e dissertações, conforme explicitado. O ano de 2017 é o de maior incidência de publicações (17 estudos no total), onde o número de estudos mais do que dobrou em relação a mais da metade dos anos anteriores. Na sequência, os demais anos com maiores números de estudos foram: 2015 (13 estudos), 2014 (10), 2013 (9), 2016 e 2011 (8 cada), 2012 (7), 2010 (5), 2009 (4) e 2007 (1), 2008 não registrou publicações.

A maioria dos artigos foi selecionada na *Scielo* (22 e 16 artigos, respectivamente), seguido por *Lilacs* (21 artigos da Psicologia e 15 artigos do Serviço Social), *Ibecs* e *Psycinfo* (1 artigo em cada para a Psicologia), e nenhum artigo nas bases de dados *Medline*, *Paho* e *Web of Science*. Houve uma concentração de publicações em periódicos da Psicologia, dentre eles, *Psicologia & Sociedade* e *Psicologia Ciência e Profissão*, 10 artigos em cada uma, além de revistas multidisciplinares, interdisciplinares e de políticas públicas. Já no que tange às teses e dissertações, entre os bancos de dados dos cursos de pós-graduação da PUC-SP, UFPE e UFRJ, foram incluídas na amostra final apenas estudos da PUC-SP, 7 no total.

Os estudos em sua maioria são de natureza qualitativa, embora tenham sido encontrados outros quantitativos e quanti-quali. No que diz respeito à metodologia empregada, os artigos referentes à Psicologia utilizaram em maior quantidade entrevistas (21 trabalhos), revisões bibliográficas (12), observação participante (5), diário de campo e grupo (4 em cada), questionários e mapeamentos (3 em cada), além de outras metodologias como história oral, análise de prontuários, pesquisa documental, relatos de experiência e inserção ecológica, caracterizando uma maior variação e multiplicidade metodológica. Por sua vez, os achados referentes ao Serviço Social utilizaram pesquisa bibliográfica (16 trabalhos), entrevista (9), questionário (3), além da inserção ecológica e workshops. Já nas teses e dissertações predominou o uso de entrevistas (5), seguido de pesquisa bibliográfica (3) e documental (2), grupos focais e questionários (1 em cada), onde predominou o uso de mais de um instrumento por estudo.

O grande público-alvo das intervenções e estudos foram profissionais do SUAS, assistentes sociais e/ou psicólogos (43 estudos) e usuários (16 estudos), estando o restante dos estudos distribuídos entre estudos com estagiários, técnicos e revisões (narrativa e sistemática). Por fim, predominou uma concentração de estudos realizados em equipamentos (CRAS e CREAS) da região sudeste (21 estudos, sendo 11 da Psicologia e 10 do Serviço Social), seguido da região nordeste (20 estudos, sendo 14 da Psicologia e 6 do Serviço Social), região sul (5 estudos do Serviço Social), região centro-oeste (1 estudo da Psicologia). E em contrapartida, houve estudos que não especificaram locais e outros que não foram incluídos por serem revisões. Esses dados corroboram

com a grande concentração de equipamentos nas regiões nordeste e sudeste tal como descrito por Macedo *et al.* (2011).

2.2 CATEGORIAS TEMÁTICAS IDENTIFICADAS

2.2.1 PERFIL PROFISSIONAL

O perfil profissional diz respeito em sua maioria à profissionais do sexo feminino com vínculos empregatícios flexíveis/temporários, não-concursados, e no caso da Psicologia, com estágio e/ou especialização voltadas para as áreas de clínica, organizacional, escolar ou hospitalar (Oliveira *et al.*, 2014; Yamamoto & Oliveira, 2010), a maioria tem formação recente, atuação na PNAS por oportunidade e não por interesse em maior parte dos casos e pouco tempo de atuação na área (Oliveira, 2011 & Reis & Cabreira, 2013). No Serviço Social, o perfil profissional é composto majoritariamente pelo sexo feminino, poucos são concursados, sendo em sua maioria apenas graduados, havendo profissionais atuantes na área da assistência desde a formação, como também aqueles que estão tendo a primeira experiência na área.

2.2.2 CONDIÇÕES DE TRABALHO

Um dos pontos de maior destaque nos estudos foram as condições de trabalho dos profissionais. Foram relatados vínculos frágeis, flexíveis e informais de trabalho, com alta rotatividade, baixos salários (em média dois salários mínimos) e alta carga horária com regime de até 40h semanais para os psicólogos (Motta, Castro, Pizzinatto, 2015., Macedo *et al.*, 2011., Souza, Gonçalves, 2017., Leão, Oliveira & Carvalho, 2014., Freire & Alberto, 2013). Como efeitos dessas condições, podem ser citados: descontinuidade das ações, fragmentação dos serviços, fragilização na articulação da equipe e jornadas múltiplas de trabalho ou trabalho noturno em distintas áreas para complementação de renda (Macedo, Dimestein, 2012., Macedo *et al.*, 2011., Souza & Gonçalves, 2017) e adoecimento (Dettman, Aragão & Marggotto, 2016).

Cabe ressaltar, no âmbito do Serviço Social, que o número de profissionais está abaixo do que estabelece a NOB/RH (2006), o que aumenta a precariedade do trabalho diante da grande demanda e, como apontado, contribui para o processo de adoecimento de muitos trabalhadores. Há uma compreensão por parte dos profissionais, advinda da própria formação, de que essa precarização das condições de trabalho é produzida pela própria lógica da sociabilidade capitalista e que é a mesma dinâmica que influencia direta e negativamente o funcionamento das políticas públicas nas quais eles atuam.

2.2.3 INADEQUAÇÃO DAS PRÁTICAS DA PSICOLOGIA E DO SERVIÇO SOCIAL

No tocante aos estudos que incluem a atuação do psicólogo no SUAS, foi verificada: execução de atividades que não são previstas na política e que não são atribuições dos profissionais em grande incidência, por vezes até mais recorrentes do que as ações previstas (Oliveira *et al.*, 2014); formas individualizantes de atendimento onde a clínica atua como carro-chefe da profissão e primazia de modelos psicologizantes (Macedo *et al.*, 2015a; Macedo, Pessoa, Alberto, 2015b., Souza & Gonçalves, 2017); falta de clareza sobre a atuação profissional o que leva à emergência da clínica tradicional como uma zona de relativo conforto (Macedo *et al.*, 2015^a, & Oliveira *et al.*, 2011); déficit sobre o campo/interior/ruralidade: o campo está afastado das intervenções do serviço público e da atuação da Psicologia (Reis & Cabreira, 2011); amenização do sofrimento psíquico sem confrontá-lo com a realidade social que o gera (Macedo *et al.*, 2015a); ações pontuais, descontínuas e descontextualizadas da realidade social mais ampla (Souza & Gonçalves, 2017); tecnicismo e praticismo: mera execução da política sem questionamentos ou proposições, com carência de uma perspectiva crítica, reflexiva e investigativa (Macedo, Pessoa & Alberto, 2015b; Dettmann, Aragão & Margotto, 2016., Leão, Oliveira & Carvalho, 2014); e problemas na formação: hegemonia da clínica, elitização, falta de discussão sobre as políticas públicas, falta de incentivo à uma postura mais crítica (Macedo *et al.*, 2015a).

Já no que diz respeito ao Serviço Social, assim como na Psicologia, há uma tendência por parte dos profissionais de realizar seu trabalho a partir do tecnicismo e praticismo, sendo justificativa, pela maioria, a sobrecarga de trabalho e a própria dinâmica da política que acaba acarretando uma intervenção superficial com os sujeitos. Além disso, no que tange ainda a inadequação das práticas do Serviço Social, é notável a dificuldade tanto dos próprios profissionais quanto do restante da equipe, em conseguir discernir o que é ou não é atribuição privativa da profissão.

2.2.4 INTERDISCIPLINARIDADE

De acordo com Ortiz (2011), a interdisciplinaridade permite vislumbrar o sujeito como um todo, inserido num contexto social que vai muito além das suas condições de vida e de suas escolhas pessoais, pois o trabalho interdisciplinar deve ser orientado por uma perspectiva de totalidade, que supere as expressões da “questão social”. No entanto, há uma dificuldade em realizar trabalho em equipe por partes dos profissionais pois, segundo eles, predomina a crença de que este atrapalha a atribuição de competências. Ademais, existe uma dicotomia onde a Psicologia supostamente fica responsável pela “psiquê”, por tratar de questões subjetivas e vinculadas aos processos de saúde-doença, enquanto o Serviço Social seria responsável pela “área social” e por tratar das dificuldades econômicas e mais objetivas. Além dessa dicotomia,

como colocado por Barbosa e Brisola (2013), predomina uma compreensão/atuação restrita do termo: os profissionais afirmam conhecer e desenvolver a interdisciplinaridade, mas quando indagados sobre, não conseguem exemplificar trabalhos e nem ações desenvolvidas desse tipo, expressando dessa forma, contradição.

2.2.5 O HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA E O TRABALHO PROFISSIONAL

Além da falta de recursos e as precariedades diversas dela advindas, o assistencialismo, a benemerência, o “primeiro damismo” e a religiosidade institucionalizada foram apontados como obstáculos para a política e para construção de estratégias cotidianas e coletivas de trabalho, pois fazem com que aquilo que é direito do sujeito seja visto como ajuda, gerando não compreensão por parte dos sujeitos da necessidade de reivindicação e de organização em prol da reestruturação da política sob o viés da universalidade e da garantia de direitos. Ou seja, essa herança assistencialista marcante no surgimento da política, e ainda presente nos dias de hoje, é um dos fatores que contribui para dificultar o processo de mobilização e organização popular.

2.2.6 SUJEITOS

No que diz respeito aos sujeitos do SUAS, a maioria são mulheres, inclusive dentre os programas de transferência de renda, como no caso do Programa Bolsa Família (Pereira, 2014). Dentre os aspectos que marcam os sujeitos atendidos estão: a resignação como um dos traços mais característicos encontrados, conformismo, apatia e espera de alguma ajuda divina (Souza & Gonçalves, 2017). Predomina por parte dos sujeitos destinatários uma percepção positiva dos equipamentos e do quanto estes são importantes para as famílias e comunidade, já os fatores distância e rotatividade de profissionais foram sinalizados como aspectos negativos (Andrade & Moraes, 2017).

Existe uma compreensão por parte da maioria dos trabalhadores do Serviço Social acerca da realidade social na qual estão inseridos os sujeitos da política, favorecendo a não-culpabilização do indivíduo na intervenção profissional, compreendendo a garantia de direitos como dever do Estado e direito do sujeito, e a situação de pobreza e o conjunto de desigualdades sociais como manifestações e refrações da questão social imanente ao capitalismo. A despeito disso, não há uma compreensão clara por parte da maioria dos sujeitos da política como um direito, e muitos acabam se sentindo envergonhados por procurarem os equipamentos e até mesmo retribuem os profissionais com algo para agradecer a “ajuda” que lhes foi oferecida. Em suma, predomina um desconhecimento da população no que concerne à política, refletindo a falta de articulação com a sociedade no processo de construção e efetivação dessa política pública asseguradora de direitos.

No que diz respeito à Psicologia, especificamente, predomina uma incompreensão quanto ao lugar da Psicologia no SUAS, tanto pelos profissionais quanto pelos sujeitos atendidos, pois essa ainda é entendida como prática liberal e privada, ligada ao diagnóstico e acompanhamento psicológico (Macedo; Pessoa; Alberto, 2015); bem como culpabilização do sujeito pela sua condição social por parte desses profissionais (Pereira, Guareschi, Souza & Marin, 2017).

Como perspectiva com vistas a superação dessas problemáticas e desafios antepostos, os estudos pontuam: a articulação dos trabalhadores da assistência social em prol da luta por melhores condições de trabalho, o que irá reverberar em um melhor atendimento às famílias atendidas (Andrade & Moraes, 2017); formas participativas que envolvam de forma mais ativa a população destinatária, superando relações de dependência e clientelismo construídas historicamente e ainda impregnadas nas políticas públicas (Ansara & Taffarello, 2015); organização e mobilização popular dos sujeitos que são alvo da intervenção, visando uma aproximação dos profissionais com os movimentos e organizações dos trabalhadores dos bairros em que seus equipamentos estão inseridos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mapeamento realizado no presente capítulo apresenta os principais elementos que incidem sobre o processo de inserção da Psicologia e do Serviço Social no âmbito do SUAS, tendo em vista as publicações avaliadas. Os resultados das diferentes investigações realizadas no Brasil em relação ao trabalho profissional neste contexto, apontam para os desafios que ainda precisam ser enfrentados no processo de consolidação desta política pública e que, por conseguinte, impõem desafios concretos ao trabalho profissional de psicólogos e assistentes sociais.

Os desafios apontados têm relação direta com o histórico da política de assistência social no Brasil, mas dizem respeito também às necessidades de maior qualificação que devem ser observadas no processo formativo, bem como uma contínua adequação das práticas profissionais que são realizadas junto aos sujeitos atendidos no SUAS. Em relação à Psicologia, sua atuação no campo da proteção social tem exigido da/do profissional a criação de estratégias e métodos de trabalho que não podem ser uma mera reprodução mimética de outros campos e contextos, com vistas a superar análises de cunho individualistas e elitistas que limitam sobremaneira a propositura de práticas concatenadas às necessidades de sujeitos e famílias atendidas nos serviços do SUAS. Ao Serviço Social, cabe reafirmar a construção coletiva de alternativas que, não sendo endógenas à profissão, caminhem no sentido de fortalecimento das demandas que estão postas pelo conjunto dos trabalhadores que fazem uso dos sistemas de proteção social no país. Essas estratégias se fazem a partir de uma compreensão profissional que situa o Serviço Social na divisão social e técnica do trabalho e, portanto, no embate de forças societárias.

A presente revisão de literatura pode contribuir, mesmo que parcialmente, para subsidiar as análises e debates sobre o trabalho profissional no SUAS. Vale ressaltar, que a realidade vivenciada

pelos/profissionais se assemelha, mesmo se considerarmos as particularidades de cada região brasileira. Nesta perspectiva, é importante continuarmos investindo em análises que compreendam as particularidades de cada contexto, sem perder de vista a dimensão da totalidade na qual tais práticas profissionais se inserem.

O levantamento viabilizou o conhecimento e a sistematização dos aspectos circunscritos à produção científica da inserção da Psicologia e do Serviço Social no domínio do SUAS. As categorias encontradas perpassam a realidade das políticas públicas em tempo de avanço neoliberal e evidenciam elementos que precisam ser melhor investigados e analisados.

O quadro evidenciado nos estudos sistematizados tende a se agravar diante do avanço do conservadorismo e do processo de desmonte do Estado e da estrutura da Seguridade Social. As limitações postas ao trabalho interdisciplinar e ao avanço do processo de implementação, com qualidade e abrangências dos serviços e direitos da política de assistência social são vastas, e, diretamente vinculadas às restrições e limitações da destinação do fundo público para a política de seguridade social. Constatação ainda mais agravante no cenário pós golpe de 2016, em que destacamos a entrada em vigor, em 2017, da Emenda Constitucional 95, conhecida como "emenda do teto de gastos" que limita os gastos públicos em 20 anos, o que congela a possibilidade de investimentos de aprimoramento e ampliação dos serviços públicos por um período de 10 anos, prazo mínimo para que ela possa ser revista; a aprovação da Reforma Trabalhista, que desde 2018 aprofunda a precarização do já frágil e incipiente mercado de trabalho formal, ao mesmo tempo em que estimula a proliferação de atividades informais e sem qualquer tipo de segurança aos trabalhadores; a recém aprovada Reforma da Previdência, que aprofunda o fosso já existente entre as diversas categorias profissionais e entre homens e mulheres, institui um alongamento no tempo de trabalho incompatível com a realidade do país, diminui o valor real de benefícios e de salários da ativa e deixa distante a possibilidade de aposentadoria para uma imensa parcela da população; e outras propostas em andamento, como a reforma administrativa e tributária, que também incidem direta e indiretamente sobre os serviços públicos.

Tais questões estão ancoradas em uma lógica econômica e embebida de elementos conservadores, que a alavancam e retroalimentam. E impõem, considerando a esfera macrossocietária, a construção de alternativas de projetos societários que contraponham ao instituído, como necessidade de primeira ordem para o conjunto da classe trabalhadora e suas organizações. E, observando a realidade local, colocam a organização e o trabalho coletivo como alternativas de resistência e formação de processos de reivindicação e de luta para a necessária denúncia da precarização e ou inexistência da qualificação dos serviços prestados no cotidiano da política e das políticas.

Dessa forma, entendemos que estudos, como os aqui sistematizados, podem contribuir para uma análise crítica/construtiva do trabalho dos profissionais da Psicologia e do Serviço Social e para a construção coletiva de alternativas que possibilitem avaliações e proposições

dos serviços ofertados, sobretudo no contexto atual de desmonte desta política por parte dos cortes orçamentários. Além disso, podem auxiliar na identificação de dificuldades concretas postas ao processo de sensibilização dos sujeitos envolvidos diretamente na política, colocando possibilidades para a construção de uma política que não termine em si mesma e seja capaz de contribuir para a melhoria das condições objetivas de vida das classes subalternas quanto de somar forças em processos de mobilização, organização e formação de consciência crítica em seus segmentos e no trabalho profissional com os mesmos.

REFERÊNCIAS

Andrade, A. G. & Morais, N. A. (2017). Avaliação do Atendimento Recebido no CRAS por Famílias Usuárias. *Psicologia: ciência e profissão*, Brasília, 37 (2), 378-392.

Ansara, S. & Tafarello, I. (2015). O trabalho psicossocial em rede: uma experiência no município de Cajamar. *Pesquisas e Práticas Psicossociais*, São João del-Rei, 10 (1).

Barbosa, J. & Brisola, E. (2013). Interdisciplinaridade: a percepção dos trabalhadores sociais dos centros de referência de assistência social (CRAS). *Publ. UEPG Ci. Hum., Ling., Letras e Artes*, Ponta Grossa, 21 (2), 197-209.

Bardin, L. (2010). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições.

Dettmann, A. P., Aragão, E. M. & Margotto, L. R. (2016). Uma perspectiva da Clínica Ampliada: as práticas da Psicologia na Assistência Social. *Fractal, Revista Psicol.*, Rio de Janeiro, 28 (3), 362-369.

Freire, M. L. & Alberto, M. F. (2013). Centro de Referência Especializada de Assistência Social: suporte organizacional para atuação do psicólogo. *Cad. psicol. soc. trab.*, São Paulo, 16 (2), 167-182.

Iamamoto, M. V. (1998). *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez.

Lima, V. C. (2014). *Psicologia da pobreza e pobreza da Psicologia: um estudo sobre o trabalho de psicólogas(os) na política pública de assistência social*. 2014. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) - PUC-SP, São Paulo.

Macedo, O. J., Alberto, M. F., Santos, D. P., Souza G. P. & Oliveira, V. S. (2015^a). Ações do Profissional de Psicologia no Centro de Referência da Assistência Social. *Psicol. cienc. prof.*, Brasília, 35 (3), 809-823.

Macedo, O. J., Pessoa, M. C., & Alberto, M. F. (2015b). Atuação dos Profissionais de Psicologia Junto à Infância e à Adolescência nas Políticas Públicas de Assistência Social. *Psicologia ciência e profissão*, Brasília, 35 (3), 916-931.

Oliveira, I. F., Oliveira, N. L. & Nascimento, M. N.; Araújo, R. L.; Coelho-Lima, F., & Amorim, K. M. (2014). Atuação dos psicólogos nos CRAS do interior do RN. *Psicologia e Sociedade*, Belo Horizonte, 26 (spe2), 103-112.

Ortiz, F. S. (2011). Interdisciplinaridade e assistência social. In: Conselho Federal de Serviço Social. *O trabalho do/a assistente social no SUAS: Seminário Nacional*. Brasília: CFESS, 188-199.

Pereira, V. & Guareschi, P. (2017). A Psicologia no CRAS: Um Estudo de Representações Sociais. *Psicologia e Sociedade*, Belo Horizonte, 29, e119584.

Reis, R. & Cabreira, L. (2013). As políticas públicas e o campo: e o Psicólogo com isso? *Psicologia ciência e profissão*, Brasília, 33 (spe), 54-65.

Raichelis, R. (2010). Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, 14, 750-772.

Rother, E. (2007). Revisão sistemática X revisão narrativa. *Acta paul. enferm.*, São Paulo.

Silva, V., Medeiros, M., & Schneider, M. (2011). Ação profissional dos assistentes sociais no sistema único de Assistência Social: problematizações resultantes de uma pesquisa empírica no RS. *Textos & Contextos (Porto Alegre)*, Porto Alegre, 10, (2), 345-355.

Souza, R. F. & Gonçalves A. L. (2017). A Mesmice Identitária: a (im)possibilidade de emancipação na política de assistência social. *Psicologia e Sociedade*, Belo Horizonte, 29, e171276.

Souza, X. R. & Marin, A. H. (2017). Intervenção com famílias em descumprimentos das condicionalidades do Programa Bolsa Família. *Saúde sociedade*, São Paulo, 26 (2), 596-605, jun.

Urquiza, M.A. & Marques, D.B. (2016). Análise de conteúdo em termos de Bardin aplicada à comunicação corporativa sob o signo de uma abordagem teórico-empírica. *Entretextos*, Londrina, 16, 115-144.

Yamamoto, O. H. & Oliveira, I. F. (2010). Política Social e Psicologia: uma trajetória de 25 anos. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, Brasília, 26 (especial), 9-24.

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: OS DESAFIOS DE SUA MANUTENÇÃO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

FRANCIELE GONÇALVES MOREIRA

APRESENTAÇÃO

As políticas de proteção social na sociedade capitalista expressam contradições e antagonismos de classe – dependem tanto da socialização política dos/as trabalhadores/as como das estratégias do capital para a sua reprodução via ação estatal; não podem ser consideradas como uma “decorrência natural” do Estado no capitalismo: originaram na segunda metade do século XX, após o reconhecimento público dos riscos do trabalho (Mota, Maranhão & Sitcovski, 2009).

Se tratando das consequências para as políticas sociais, as contrarreformas implementadas sob a orientação neoliberal após a década de 1970 tiveram efeitos e intensidade diferentes em cada país devido aos seus respectivos contextos históricos e sociais. Contudo, algumas tendências para os países capitalistas periféricos podem ser apontadas, apesar das particularidades de cada: aumento dos critérios para acesso às prestações sociais contributivas e aos benefícios assistenciais; focalização das ações em famílias comprovadamente pobres; redução do nível das prestações vinculadas à previdência social – mudanças no modo de calcular as aposentadorias, aumento no tempo de contribuição, estabelecimento de teto nos valores; desenvolvimento de serviços privados com o incentivo governamental; introdução de métodos de gestão privada no setor público; transferência de atividades de proteção social para as organizações da sociedade civil e para as famílias; redução ou estabilização dos salários no poder público (Boschetti, 2016).

Todas essas tendências ganham contornos acentuados no Brasil após o golpe de 2016 que resultou no *impeachment* de Dilma Rousseff. Pós-2016, evidencia-se um contexto ainda maior de redução do Estado social tornando-se perceptível o fato de a assistência social participar mais ativamente da reprodução da força de trabalho, tornando-se “política central de garantia de um

recurso monetário mínimo necessário ao consumo e à reprodução da força de trabalho” (Boschetti, 2016, p. 171); a assistência social deixa de ser política subsidiária nos regimes de proteção social – ao invés de processar ou provocar a universalização do acesso aos serviços públicos, reduz-se a benefícios sociais insuficientes e focalizados, se travestindo à imagem do neoliberalismo, descaracterizando direitos conquistados através da luta da classe trabalhadora. A redução dos direitos do trabalho, a expansão da assistência social e a mercantilização dos direitos sociais subjugam, como veremos, a classe trabalhadora às diversas formas de exploração pelo capital.

1 A CONSTRUÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

A sociedade brasileira não vivenciou um sistema de proteção social semelhante àquele desenvolvido nos países centrais; muito pelo contrário, a década de 1980 ficou conhecida como década perdida devido ao quadro de recessão econômica, à diminuição dos salários, à acentuação do desemprego e ao aprofundamento da situação de pobreza das massas, sendo um momento propício ao surgimento de manifestações. Segundo Duriguetto (2007), o coroamento jurídico-político das lutas e organizações da sociedade civil foi a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF), com a construção de uma espécie de Estado de Bem-Estar Social, consagrando direitos sociais na tentativa de implantação de uma política social equitativa e universal. É com a CF que a assistência social passou a integrar o arcabouço da Seguridade Social brasileira, juntamente com a saúde e a previdência social, tendo sido alçada ao status de política social pública. Nesse período foi vetada, porém, a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) que teve seu texto aprovado na Constituição de 1988 e que concede à:

[...] Assistência Social o status de política pública, direito do cidadão e dever do Estado; assegura a universalização dos direitos; incorpora a concepção dos mínimos sociais, exigindo a construção de uma ética em sua defesa, mostrando, ao mesmo tempo, que a pobreza e a miséria não se resolvem com a concessão de benefícios; possibilita a discussão e o posicionamento em defesa de uma vida digna para todo cidadão brasileiro (Porfírio, Souza Filho & Backx, 2000, p. 32).

Entretanto, de acordo com Boschetti (1999, p. 139), a partir do reconhecimento da assistência social como política pública, foram regulamentados alguns princípios como:

[...] seletividade e universalidade na garantia dos benefícios e serviços; gratuidade e não-contributividade no que tange à natureza dos direitos; redistributividade, no que se refere aos mecanismos de financiamento; e descentralização e participação, quanto a sua forma de organização político-institucional.

O que se pode afirmar, porém, é que o Brasil viveu um paradoxo: somente com a CF de 1988 é que as necessidades sociais seriam reconhecidas pelo Estado por meio de um sistema público

de proteção social que uniria saúde, assistência social e previdência social. Contudo, na década de 1990, com a adoção das medidas de ajustes neoliberais, essas políticas passaram a ser objeto de uma ofensiva conservadora, com reformas cada vez mais restritivas (Mota, Maranhão & Siticovski, 2009). Será apenas no ano de 1993, no governo tampão de Itamar Franco – vice de Collor, que assume o cargo após o *impeachment* do presidente – que a Loas finalmente será aprovada e promulgada e que se observará alguns avanços limitados no que se refere às legislações sociais (Behring, 2008).

É, portanto, a partir da promulgação da Loas que se definiu princípios, diretrizes, competências, gestão e financiamento da política de assistência social; a partir dela tem-se o estabelecimento dos princípios de participação popular na formulação das políticas e no controle das atividades bem como a diretriz de descentralização político-administrativa, tanto para os estados, quanto para o Distrito Federal e os municípios, com um comando único na realização das suas ações. Pode-se destacar, também, a forte atuação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) – órgão superior de deliberação colegiada – com a tarefa de aprovar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), normatizando as ações e regulando a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, zelando ainda pela efetivação do sistema de descentralização e participação da assistência social, apreciando e aprovando a proposta orçamentária para a assistência e aprovando critérios de transferência de recursos levando em consideração os indicadores regionais (Porfírio, Souza Filho & Backx, 2000).

O projeto de construção e aprovação dessa lei foi conturbado e, até sua aprovação, sofreu muitas modificações que, em alguns aspectos, deformaram as propostas de atendimento das demandas da população: “a sua implantação revelou uma acentuada tendência à focalização, seletividade e fragmentação, comprometendo o princípio de universalidade, continuidade e sistematicidade das ações” (Mota, Maranhão & Siticovski, 2009, p. 186).

No governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), com a consolidação do neoliberalismo no Brasil e suas premissas de contrarreforma do Estado que trouxeram modificações na atuação e divisão das responsabilidades estatais, a assistência social passou a ser considerada um serviço não-exclusivo do Estado podendo, dessa forma, ser executada por entidades da sociedade civil¹. Fica explícito, pois, que a política de assistência social foi sendo construída no Brasil enquanto

¹ Neste governo pode-se destacar que as propostas para a área social se pautavam em duas frentes, a saber: o apelo à solidariedade e parceria com a sociedade civil e foco nos programas de transferência de renda. A consolidação do Programa Comunidade Solidária – que tinha à frente a primeira-dama Ruth Cardoso, sendo este o carro chefe da política social deste governo, recebendo mais recursos do que os destinados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) – ignorou a Loas e o CNAS ao refilantropizar a assistência, desenvolvendo uma política de desresponsabilização estatal no trato das expressões da questão social, através de ações focalizadas, fragmentadas e privatizadas; sua proposta baseava-se num conjunto de ações governamentais e de benefícios imediatos destinados à população brasileira visando o atendimento das necessidades básicas, abandonando-se as propostas de bem-estar e direito social presentes na CF em nome de ações pontuais direcionadas unicamente ao combate a fome sendo executadas, em muitos casos, pelas organizações do terceiro setor, substituindo as velhas práticas de filantropia e trazendo a nova proposta de parceria público-privada (Behring, 2008). Outra forma compensatória e focalizada de tratamento da pobreza no governo em questão pode ser observada nos programas Bolsa-Escola e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), tendo em vista que envolve “transferências monetárias para determinados segmentos em situação de risco, e sempre com critérios muito estreitos que restringem seu raio de cobertura” (Behring, 2008, p. 253). Segundo a autora, a consolidação desses programas tem como intuito fazer a inserção das famílias beneficiárias no circuito do mercado consumidor combinado ao incentivo à educação. Contudo, seu impacto é muito limitado quando se observa o valor das bolsas e os critérios para o acesso.

política pública num contexto de fomento à solidariedade, ao voluntariado, à atuação filantrópica e às ações do terceiro setor. Segundo Sitcovsky (2009), é dentro desse contexto que a Loas é aprovada e implementada e nos governos FHC a situação permaneceu inalterada: esta política foi tratada com forte influência dos pressupostos do trabalho voluntário e das parcerias público-privadas.

2 DE LULA A BOLSONARO: O QUE MUDOU NO TRATAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA?

Os governos PT – sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, no período de 2003 a 2010, e Dilma Rousseff, de 2011 a 2016 – mantiveram, em linhas gerais, a mesma política econômica e social do governo FHC, mantendo a continuidade com a perspectiva neoliberal, apesar de ter havido melhoras nos indicadores sociais que se deram, não pela realização de ações do governo com essa finalidade, mas, sim, por uma conjuntura econômica favorável à economia brasileira. Se analisarmos os gastos direcionados às funções do Estado entre os anos de 2003-2014 é possível perceber que “houve ampliação de gastos sociais e queda ‘razoável’ do volume destinado aos encargos sociais, função na qual se encontra o gasto público destinado às amortizações e aos pagamentos dos juros e serviços da dívida pública” (Duriguetto & Souza Filho, 2019, p. 12, no prelo).

Os governos petistas trouxeram mudanças significativas como o fim do Programa Comunidade Solidária, a unificação dos programas de transferência de renda no programa denominado Bolsa Família, a aprovação, no ano de 2004, da PNAS, a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)² e a centralização das ações destinadas à política de assistência no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (Souza Filho, Antinareli, Paula & Silva, 2012). Duriguetto e Souza Filho (2019, no prelo) apontam, entretanto, que os recursos

² O SUAS, “cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo território nacional das ações sócio assistenciais”, materializando o conteúdo da LOAS (PNAS, 2005, p. 39); é ele que define e organiza os elementos imprescindíveis à execução da política de assistência social levando em consideração alguns eixos estruturantes e subsistemas, quais sejam: matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; financiamento; controle social; desafio da participação popular; política de recursos humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação (idem). Uma das referências de organização do SUAS é a proteção social básica (PSB) e a proteção social especial (PSE). De acordo com a PNAS (2005), a PSB tem como objetivo a prevenção das situações de risco por meio do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e é destinada à população em situação de vulnerabilidade social decorrente de pobreza, precário ou nulo acesso aos serviços públicos e fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social. Os serviços da PSB “serão executados de forma direta nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS” (PNAS, 2005, p. 35). A PSE é “a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (idem, p. 37). Os serviços de PSE são ainda divididos entre PSE de média complexidade, oferecendo atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos, sendo os atendimentos realizados nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social – CREAS e pelo Centros POP (PNAS, 2005) e PSE de alta complexidade, que envolve os serviços que garantem a “proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para as famílias e indivíduos que se encontrem sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados do seu núcleo familiar e, ou comunitário” (idem, p. 38). Nesse sentido, podemos citar alguns serviços que compõem a PSE de alta complexidade: casa lar, casa de passagem, albergue, família acolhedora, medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade, entre outros.

destinados à assistência, desde o ano de 2003, foram alocados basicamente no Programa Bolsa Família e no Benefício de Prestação Continuada (BPC), mantendo-se a lógica que privilegia as políticas sociais focalizadas em detrimento “da expansão e qualificação das políticas setoriais universais” (idem, p. 13), determinando a prevalência dos ideais do Modelo Liberal Periférico³ no campo das políticas sociais.

A PNAS (2004) traz como norte o estabelecimento de novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil. “O que há, na realidade, é um avanço na tentativa de *organizar, racionalizar e regulamentar* a relação público/privado, com o intuito de evitar a sobreposição de ações e o desperdício de recursos, sob o argumento da eficiência e eficácia” (Sitcovski, 2009, p. 161, grifos do autor). Nesse sentido, a PNAS sugere uma nova relação entre Estado e sociedade civil como eixo estruturante do SUAS: “ganha notoriedade a ideia de construção de uma rede socioassistencial erguida sob a necessidade prático-operativa de estabelecer parcerias com instituições da sociedade civil como forma de garantir o funcionamento e a prestação dos serviços públicos” (idem, p. 164). Contudo, o que podemos perceber é que o Estado, imbuído pela lógica neoliberal, vem se apropriando de maneira equivocada das parcerias público-privadas, transferindo suas responsabilidades para a sociedade civil no enfrentamento da questão social, no fenômeno chamado refilantropização da assistência.

É importante ressaltar que, quando da sua incorporação no tripé da Seguridade Social, a política de assistência social vem passando por processos reformadores desencadeados, sobretudo pela LOAS/1993, pela PNAS/2004, pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS/2005), pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS/2006) e pelas modificações feitas na LOAS através da Lei 12.435/2011⁴ (Raichelis, 2011).

Anterior ao golpe de 2016 que, por meio de acordos institucionais realizados entre o jurídico e a mídia, com o apoio do Poder Judiciário, resultou no *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, o SUAS se encontrava num momento de “aperfeiçoamento institucional e político, de expansão qualificada e integrada dos serviços socioassistenciais, conforme estabelecido no II Plano Decenal de Assistência Social, orientado pela gestão democrática e pela integralidade da proteção” (Carneiro, Araújo & Araújo, 2019, p. 40).

³ Para caracterizarmos o Modelo Liberal Periférico é preciso levar em consideração a forma como algumas dimensões são tratadas em cada governo: dinâmica financeira, origem de propriedade, competitividade internacional, progresso técnico, estrutura produtiva, padrão de comércio, vulnerabilidade externa e padrão de capital (Gonçalves, 2012 *apud* Duriguetto & Souza Filho, 2021). No caso dos governos petistas, o que podemos perceber é o processo de reprimarização da nossa economia, com foco na “desindustrialização” e “dessubstituição de importações”; a continuidade da nossa dependência tecnológica; desnacionalização da propriedade; perda de competitividade internacional; concentração de capital e política econômica hegemônica pelo setor financeiro (Duriguetto & Souza Filho, 2021).

⁴ “O PL-SUAS, agora transformado em lei, altera a LOAS (Lei 8.742/93) instituindo o SUAS como meio de enfrentamento à pobreza com base em um sistema único de gestão pública da Política Nacional de Assistência Social/2004, descentralizada e participativa, assentado no compartilhamento e pactuação federativa e no co-financiamento dos entes federados. Embora não haja ainda uma definição de percentuais mínimos de financiamento público a serem garantidos para a assistência social, a exemplo da saúde e da educação, a nova lei garante a continuidade do repasse de recursos aos beneficiários e aos serviços continuados a serem prestados pela rede socioassistencial pública. Integra, ainda, este sistema único de gestão a exigência de controle social democrático por meio de conselhos e conferências de assistência social, e o monitoramento e a avaliação das ações, indispensáveis para conferir níveis de qualidade e de escala requeridos ao funcionamento dos séricos, programas e benefícios socioassistenciais” (Raichelis, 2011, p. 47).

É, porém, no contexto pós-golpe 2016, com o início do governo de Michel Temer, que o projeto de retrocessos no âmbito social vai avançar, preconizando contrarreformas sociais e trabalhistas que irão afetar profundamente os serviços públicos, acentuando as desigualdades sociais sob a justificativa de enfrentamento da crise econômica do país. Assim, “sob essa justificativa é imposta uma nova proposta de assistência social de caráter residual, pontual, emergencial, apartada sua dimensão política, ao ser deslocada do campo estadual para o filantrópico e operacionalizada por entidades” (Carneiro, Araújo & Araujo, 2019, p. 45).

Em pouco tempo no poder, Temer já mostrava o projeto conservador do seu governo, com medidas orientadas para o desmonte dos direitos sociais e desestruturação da seguridade social brasileira, facilitando a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 241/2016 – que propunha o congelamento dos gastos sociais com saúde, educação e assistência social por vinte anos. A PEC 241/2016, posteriormente denominada Emenda Constitucional nº 95, instituiu, de maneira arbitrária, o Novo Regime Fiscal (NRF), estabelecendo limites (congelamento) para as despesas primárias pelos próximos vinte anos, inviabilizando, dessa forma, a vinculação dos recursos para as políticas sociais, conforme preconizado na CF de 1988 (Carneiro, Araújo & Araújo, 2019). De acordo com Oliveira (2019), essa Emenda Constitucional congela não só o orçamento das políticas sociais, como também o gasto com a folha de pagamento da União, o que impossibilita o crescimento do funcionalismo público incentivando, conseqüentemente, a terceirização e a exploração dos/as servidores/as já concursados/as.

Nessa esteira, Carneiro, Araújo e Araújo (2019, p. 38) nos trazem que é perceptível uma “disputa de projetos em que a política social é secundarizada, com instituição de um Estado penal para as populações mais pobres, e gerencial para o mercado e grupos políticos que se utilizam do Fundo Público, por meio da apropriação do espaço estatal”. As autoras ainda nos mostram que, dentre as decisões do governo Temer, é possível citar algumas que repercutiram no campo da assistência social, preconizando o desmonte de tal política:

[...] extinção do Ministério da Previdência e alocação do INSS no MDS, sendo as Secretarias Nacionais para Políticas de Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos absorvidas pelo Ministério da Justiça e da Cidadania [...]; desconstrução da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), criada em 2004 com o objetivo de produzir, sistematizar e disponibilizar dados sobre o Suas e a PAS em todo o país [...]; ruptura com o comando único da Pnas sendo que o programas passaram a ser desenvolvidos por duas secretarias concorrentes, a Secretaria Nacional de Promoção e Desenvolvimento Humano e a Secretaria de Assistência Social (Carneiro, Araujo & Araujo, 2019, p. 39).

Todas essas medidas apresentam um processo cada vez mais intenso de fragilização, tendo em vista o aumento da fiscalização das condições socioeconômicas da população usuária para acesso a benefícios de transferência de renda, por exemplo.

O contraditório plano de governo entende ser inadmissível o aumento real desses programas e alega que prejudica as camadas pobres da sociedade e prejudica o orçamento público, um discurso com viés conservador e liberal. Fica evidente hoje, que as expressões da ‘questão social’, têm sido tratadas como problema de desajuste numa perspectiva individual, numa tentativa de retorno à tradição liberal, renegando qualquer possibilidade de intervenção do Estado na área social (Silva et. al, 2017, s/p).

Sob o Governo Temer vivenciou-se, portanto, ondas de massacre aos direitos conquistados historicamente na CF; a seguridade social brasileira foi atacada pelo movimento do capital no sentido da violação dos direitos sociais conquistados, principalmente os direitos trabalhistas. Nesse sentido, é importante citarmos a aprovação, no ano de 2017, da Lei 13.467 e da Lei 13.429, as quais têm como objetivo a flexibilização total das condições e contratos de trabalho, além de restringir o acesso à justiça do trabalho e enfraquecer o papel dos sindicatos (Carneiro, Araújo & Araújo, 2019). Corroborando com as autoras, Silva et. al (2017, s/p), nos mostra que, pós 2016:

[...] a sociedade vivencia um amplo descontrole no campo das Políticas Sociais, através do crescente aumento das diversas formas de precarização do emprego e do desemprego com saídas para o empreendedorismo, centralização dos gastos públicos em programas altamente seletivos contra a pobreza, e redução dos gastos sociais e aumento das desigualdades sociais dentre outras mazelas oriundas do atual estágio do capitalismo. [...] As Políticas Sociais estão sendo sacrificadas, ainda mais seletivas, dificultando o alcance dos usuários a esses serviços. As pessoas que necessitam dos serviços públicos bem como programas de transferência de renda se deparam com sucateamento, serviços prestados de péssima qualidade, privatizações, seletividade, focalização.

O contexto não é diferente quando tratamos do governo de Jair Bolsonaro (2019- até os dias atuais). De acordo com Santos (2019), o projeto do atual governo vem combinando ultraliberalismo econômico com reacionarismo político-cultural, incluindo a radicalização da redução do próprio papel do Estado, principalmente no que se refere às políticas sociais. Ao que tudo indica, o governo Bolsonaro tem a intenção de criar sua própria concepção de assistência social, desvinculando-a da condição de política pública ofertada pelo Estado como um direito a todos os cidadãos que dela necessitarem. Sua proposta de assistência social baseia-se no primeiro-damismo executado por sua esposa, Michelle Bolsonaro, bem como na substituição da assistência pelo assistencialismo, com o incentivo ao trabalho caseiro, voluntário e solidário. “Assistimos, portanto, à intensificação da filantropia ancorada em uma visão conservadora e patriarcal da mulher, da família, e da moral” (Santos, 2019, s/p).

novo projeto ultraneoliberal no Brasil atual parece, assim, exigir não apenas a privatização da seguridade social, mas também o corte dos recursos destinados às políticas sociais sobranes, inclusive às políticas constitucionais de assistência social e às políticas governamentais de caráter focalizado e compensatório. [...] O retorno do papel da mulher, e um novo tratamento da questão social, parecem vir a se combinar

com o novo modelo de organização da vida social pretendido pela nossa classe dominante (Santos, 2019, s/p).

No que se refere às novidades do governo Bolsonaro no campo da assistência social, vale ressaltar a proposta de pagamento do 13º salário aos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF). De acordo com Rotelli (2019), o pagamento teve início no mês de dezembro de 2019, com os beneficiários recebendo o valor do seu benefício em dobro. Contudo, o governo não aumentou a verba destinada a esse programa para que o pagamento do valor extra não afetasse o orçamento do programa como um todo. O resultado disso é encontrado na existência de fila de espera para inclusão de novos beneficiários, situação que, até o momento, não existia e tem contribuído para o agravamento das condições de vida da massa da população diante do aumento do desemprego e da necessidade premente de políticas sociais associadas à política de transferência de renda.

Vale citar, também, as modificações no Benefício de Prestação Continuada (BPC) pago a idosos e pessoas com deficiência de baixa renda – os benefícios agora passam por um longo e demorado processo de análise, no qual os requerentes aguardam durante meses para ter uma resposta; além disso, os critérios de análise para a concessão dos benefícios têm se tornado cada vez menos flexíveis, levando à diminuição das concessões apesar do maior empobrecimento e envelhecimento da população (Rotelli, 2019). Segundo a autora, o único programa a receber aumento na renda prevista do seu orçamento é o Programa Criança Feliz elaborado em 2016 pela então primeira-dama, Marcela Temer, e apadrinhado pela atual primeira-dama, Michelle Bolsonaro. O atual programa entende que a primeira infância é um momento crucial para o desenvolvimento humano e suas principais ações são realizadas por meio de visitas domiciliares às famílias beneficiárias do PBF e BPC, principalmente, com o objetivo de fortalecer vínculos familiares. Entretanto, cabe a reflexão sobre o tipo de ação que se tem num momento em que a tentativa de fortalecimento de vínculos é feita sem a interlocução com as demais políticas sociais, num contexto de esvaziamento do Estado de suas funções sociais precípuas.

Se tratando das proposições governamentais da equipe de Bolsonaro sobre a “necessidade de uma nova cultura de responsabilidade fiscal”, de acordo com Behring (2019), algumas medidas austeras foram tomadas além das já polêmicas Lei da Responsabilidade Fiscal e Emenda Constitucional 95, ressaltando que o ataque mais duro de todas essas medidas é sobre os trabalhadores do serviço público. “Desde o momento da instituição do Regime Jurídico Único (RJU) pela União, por meio da Lei nº 8.112/1990, temos um permanente processo de alterações nas legislações que vem gradativamente enfraquecendo e consolidando seu desmonte” (Oliveira, 2019, s/p). A regulamentação da terceirização no Estado vem representando um ataque ao RJU dos servidores públicos ao passo que, parcela crescente do trabalho no Estado passa a ser operacionalizado por empresas terceirizadas no lugar do trabalho que antes era de incumbência apenas de servidores públicos (Oliveira, 2019).

O Decreto 9.739/19 publicado no governo Bolsonaro institui um conjunto de regras que dificulta a realização de concursos públicos, fazendo com que o governo Federal economize, com isso, cerca de 195 milhões de reais ao ano (Oliveira, 2019). Behring (2019) ressalta que o momento é ainda pior para o funcionalismo público: existe a possibilidade de corte de até 25% dos salários dos/as trabalhadores/as com redução de carga horária por até dois anos sob justificativa de redução das despesas em períodos de emergência fiscal: “decretado a Emergência Fiscal, a União não poderá dar reajuste, criar cargo, reestruturar carreira, promover servidor, realizar concurso, criar verbas indenizatórias” (Oliveira, 2019, s/p).

Guedes quer economizar 28 bilhões de reais em dois anos, sobre as costas dos trabalhadores do serviço público, o que vem acompanhado da suspensão de progressão funcional (exceto de juízes, ministério público, militares e diplomatas, diga-se dos mais altos salários do país), suspensão de concursos, suspensão de licenças de capacitação, congelamento dos salários, reestruturação de carreiras, e perseguição de funcionários que tenham filiação partidária, que perderiam a estabilidade (Behring, 2019, s/p).

O que se pretende, com essas medidas, é desmantelar completamente o RJU “anunciando o fim da estabilidade para os novos servidores públicos, a contratação via CLT, a redução dos salários iniciais do funcionalismo público aos praticados na iniciativa privada” (Oliveira, 2019). O desmantelamento do RJU, de acordo com o autor, é materializado a partir de duas tendências: a intensificação das terceirizações e a restrição de concursos públicos, acarretando a intensificação do trabalho dos servidores.

No que tange à Previdência Social, de acordo com Cislighi (2019), Bolsonaro, desde a divulgação do seu programa de governo, vinha anunciando seus planos para a Previdência para que atendesse seu projeto ultraneoliberal. Nesse sentido, o projeto de contrarreforma da Previdência do governo Bolsonaro se deu por meio da Emenda Constitucional 06/2019, sendo elaborada pelo Ministério da Economia “onde foi alocada a Secretaria Especial de Previdência Social e Trabalho no seu governo, deixando claro que a Previdência não seria tratada como parte da Seguridade Social, mas como questão exclusivamente fiscal” (*idem*, s/p). Essa contrarreforma propõe não só a redução de direitos previdenciários, como o aumento da idade mínima para aposentadoria, como também a redução dos valores do BPC. Além disso, o foco é a passagem da Previdência Social para o regime de capitalização, mesmo que instituições como a Organização Internacional do Trabalho já tenham apontado o fracasso dessa política. A Emenda Constitucional 06/2019, ainda que não seja realizada imediatamente, tem como objetivo desconstitucionalizar a Previdência Social permitindo que alterações em todos os regimes sejam passíveis de realização, no futuro, por leis complementares (Cislighi, 2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS: TENDÊNCIAS ATUAIS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Conclui-se a ausência de concepção universal de proteção social no Brasil; o país não viveu a concepção de seguridade social como sistema universal e integrado. O que se percebe, de fato, é a expansão da assistência social em diminuição das propostas de direito social e bem-estar; a questão social é tomada apenas como pobreza, sendo a expansão da assistência feita de forma cada vez mais focalizada, residual, emergencial, com políticas compensatórias, deslocada do campo estatal para o filantrópico.

Os rumos tomados pelo governo comprometeram ainda mais parcelas enormes da população, que passou a vivenciar situações de empobrecimento sem nenhuma contrapartida de proteção social. É “a instituição do mínimo numa perversa lógica de ‘fazer o mínimo com um mínimo’” (Carneiro, Araújo & Araújo, 2019. p. 41). Num momento de aumento do desemprego e desfinanciamento da política estatal de assistência social, num claro movimento de substituição da assistência pelo assistencialismo, é possível perceber o avanço do voluntariado em substituição às políticas sociais quando elas mais se fazem necessárias.

A assistência social passou a absorver as demandas derivadas do agravamento das condições de vida e de trabalho através de políticas compensatórias. Para uma boa parcela da população, a assistência social passa a assumir a tarefa de ser política de proteção e não parte da política de proteção social; torna-se central no enfrentamento da questão social, passando a um papel de estruturadora de outras políticas sociais como emprego e renda (Mota, Maranhão & Sitcovski, 2009).

[...] se antes a centralidade da seguridade girava em torno da previdência, ela agora gira em torno da assistência, que assume a condição de uma política estruturadora e não mediadora do acesso a outras políticas e a outros direitos, como é o caso do trabalho (Mota, 2009, p. 138).

As políticas compensatórias, de transferência de renda, têm sido o carro-chefe da política de assistência social brasileira desde a década de 1990. De acordo com Sitcovsky (2009) e Santos (2012), os programas de transferência de renda melhoram a qualidade de vida das famílias, estimulam as economias locais dos municípios e garantem altos índices de aprovação governamental por ser uma medida popular que tem se constituído no elemento que dá acesso a bens e produtos. Entretanto, podemos perceber, a partir da exposição realizada, que o foco nestes programas é feito em detrimento da ampliação de serviço socioassistenciais, o que leva a um comprometimento na proposta de ação integrada do SUAS, na tentativa de garantia de acesso a todos àqueles que necessitarem dessa política, para além de sua condição de pobreza extrema (Silva, 2013).

Segundo Boschetti (2016), os programas de transferência de renda são destinados a sujeito específicos, determinados pela pobreza absoluta ou indigência. Dessa forma, não possuem um caráter de prevenção ou superação das situações vivenciadas, mas sim de minimização.

São concedidos mediante diversas condicionalidades e seus valores, normalmente, são muito abaixo daqueles estabelecidos para o valor do salário mínimo, não assegurando a satisfação das necessidades básicas, forçando os trabalhadores à venda da sua mão de obra independente da atividade ou condição. “Alguns são incorporados à renda familiar, criando um efeito perverso: se a soma da prestação social e de outras formas de benefícios sociais ultrapassarem a renda *per capita* exigida, o beneficiário é excluído do programa” (Boschetti, 2016, p. 164). São independentes de contribuição previdenciária, talvez, por esse motivo, ainda sejam vistos como benefícios facilmente capturados pelos clientelismos políticos e não como direitos a serem assegurados.

Todas essas mudanças têm como principal objetivo a continuidade e aprofundamento da adequação do fundo público à lógica do capital financeiro, num processo cada vez maior de submissão aos ditames do capital internacional e dos organismos internacionais, levando a um grau cada vez mais acentuado de desresponsabilização estatal com a área social.

O cenário apresentado não é, portanto, favorável à massa da população brasileira; há necessidade de pensarmos em propostas para a assistência social que esteja relacionada à consolidação e universalização do SUAS no sentido de fortalecer os seus equipamentos sociais, principalmente os CRAS e CREAS, no intuito de transformá-los em espaços de atendimento das demandas dos/as trabalhadores/as e de representação, educação popular e mobilização. Faz-se necessário enfrentar o debate sobre os conselhos e as conferências pensando em possibilidades que ultrapassem o que tem sido efetivado, pensando em ampliar o poder de participação popular. Além disso, torna-se premente redefinir o tipo e o alcance dos benefícios socioassistenciais existentes: os benefícios e serviços devem estar projetados para o atendimento das reais necessidades da população e não na lógica inversa. O conhecimento da realidade torna-se subsídio para lutas e para embasar reivindicações que tratam das condições de vida e dos direitos da classe trabalhadora que, a cada dia, necessita mais de políticas sociais públicas integradas que garantam não só parques benefícios assistenciais, mas tenham como horizonte políticas emancipatórias.

REFERÊNCIAS

Behring, E. R. (2008). *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez.

Behring, E. R. *A emergência é social, não fiscal*. Esquerda Online, 11 nov. 2019. / . Acesso em: 06 maio 2020. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2019/11/11/emergencia-e-social-nao-fiscal>

Boschetti, I. S. (1999). As políticas brasileiras de seguridade. In: CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB. *Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Módulo 02: Reprodução social, trabalho e Serviço Social. Brasília.

Boschetti, I. S. (2016). *Assistência Social e trabalho no capitalismo*. São Paulo: Cortez.

Carneiro, A. M. F., Araújo, C.C., & Araújo, M. do S. S. de. Política de Assistência Social no período de 1988-2018: construção e desmonte. *Revista Serviço Social*, Brasília, 21 (44), jan.-jun. 2019.

Cislaghil, J. F. *Cem dias de ameaça à Previdência Social*. Esquerda Online. 10 abr. 2019. Acesso em: 06 maio 2020. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2019/04/10/governo-bolsonaro-cem-dias-de-ameacas-a-previdencia-social/>.

Duriguetto, M. L. (2007). *Democracia e Sociedade Civil: um debate necessário*. São Paulo: Cortez.

Duriguetto, M. L. & Sousa Filho, R. (2021). Democratização, política econômica e política social: determinações fundamentais para o debate dos espaços conselhistas. In: PAIVA, F. S. & DURIGUETTO, M. L. (Orgs) *O trabalho profissional da Psicologia e do Serviço Social na política de assistência social: questões, tensões e perspectivas*. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2021.

Mota, A. E. (2009). *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 3. ed. São Paulo: Cortez.

Mota, A.; Maranhão, C. & Sitcovski, M. (2009). As tendências da política de Assistência Social, o SUAS e a formação profissional. In. Mota, A. E. (org.) *O mito da assistência: ensaios sobre estado, política e sociedade*. São Paulo: Cortez.

Netto, J. P. (2009). *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. 7. ed. São Paulo: Cortez.

Oliveira, G. *Fundo público e desmonte do regime jurídico único dos servidores: 30 anos de ataques*. Esquerda Online, 28 nov. 2019. Acesso em: 06 maio 2020. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2019/11/28/fundo-publico-e-desmonte-do-regime-juridico-unico-dos-servidores-30-anos-de-ataques/>.

Porfírio, M. V., Souza Filho, & Backx, S. (2000). *Assistência Social: contextualização e Legislação*. Rio de Janeiro. s/e..

Raihelis, R. (2011). O trabalho e os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na assistência social. In: BRASIL, MDS. *Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária*. Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social.

Rotelli, A. *A assistência social no primeiro ano de governo Bolsonaro*. Acesso em: 06 maio 2020. Esquerda Online, 20 dez. 2019. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2019/12/20/a-assistencia-social-no-primeiro-ano-de-governo-bolsonaro/>.

Santos, J. S. (2012). Particularidades da questão social no Brasil: mediações para seu debate na era Lula da Silva. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, 111, 430-449.

Santos, S. *A forma necessária: ultraneoliberalismo, política social e conservadorismo moral sob o governo Bolsonaro*. Acesso em: 06 maio 2020. Esquerda Online, 30 ago. 2019. Disponível em: [https://esquerdaonline.com.br/2019/08/30/forma-necessaria-ultraneoliberalismo-politica-social-e-conservadorismo-moral-sob-governo-bolsonaro/..](https://esquerdaonline.com.br/2019/08/30/forma-necessaria-ultraneoliberalismo-politica-social-e-conservadorismo-moral-sob-governo-bolsonaro/)

Silva, S. (2013). Contradições da Assistência Social no governo 'neodesenvolvimentista' e suas funcionalidades ao capital. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, 113, 86-105.

Silva, R. T. F. da. & et. al. (2017). *Políticas sociais no Brasil: no neoliberalismo ao governo Temer*. VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luiz/Maranhão.

Sitcovski, M. (2009). Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In: MOTA, A. E. (org.) *O mito da assistência: ensaios sobre estado, política e sociedade*. São Paulo: Cortez.

Souza Filho R. de., Antinareli, C. P. G., Paula, C. A. de, & Silva, W. H. F. Política de assistência social no contexto neoliberal: Desafios da implementação do SUAS. In: Moljo, C. B. & Duriguetto, M. L. (Org.). (2012). *Sistema Único de Assistência Social, Organizações da Sociedade Civil e Serviço Social: uma análise da realidade de Juiz de Fora*. Juiz de Fora: UFJF..

Sposati, A. Desafios do sistema de proteção social. In: Stuchi, C. G., Santos, R. F. dos., & Paz, R. D. O.da (Org.). *Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos: inclui a lei 12.435, de 2011, que altera a Loas*. São Paulo: Veras Editora, 2012.

DEMOCRATIZAÇÃO, POLÍTICA ECONÔMICA E POLÍTICA SOCIAL: DETERMINAÇÕES FUNDAMENTAIS PARA O DEBATE DOS ESPAÇOS CONSELHISTAS

MARIA LÚCIA DURIGUETTO
RODRIGO DE SOUZA FILHO

APRESENTAÇÃO

Nosso objetivo, neste artigo, é desenvolver uma análise que não seja redutível a duas posturas teóricas e prático-políticas comumente evidenciadas no entendimento dos espaços conselhistas: uma que dota estes espaços de potencialidades para a expansão e ou aprimoramento da democracia dada pelos e nos elementos endógenos que estes espaços são dotados (participação paritária, atribuições de deliberação e fiscalização das políticas públicas setoriais); uma segunda que, ao ater-se às dificuldades e obstáculos enfrentados pelos mesmos, tende a imputar-lhes uma perspectiva negativa, de que são construtos hegemonzados pelos interesses do capital conduzidos através do Estado e que teriam ocupado a centralidade das lutas e das organizações e movimentos sociais, reduzindo, enfraquecendo ou inibindo, portanto, o campo das lutas extra-institucionais¹.

Nossa intenção é oferecer uma contribuição que valorize a conquista da criação dos conselhos não *per si*, ou seja, não a partir dos elementos endógenos de sua novidade político-institucional na atuação nas políticas sociais, mas *a relação do seu construto com a expansão dos processos de democratização articulados às organizações e movimentos que representam os interesses das classes subalternas no campo da sociedade civil e suas relações com as políticas sociais*. Para tanto, é condição

¹ Este artigo foi originalmente publicado na Coletânea organizada por Ana Elizabete Mota e Angela Amaral, intitulada *Serviço Social brasileiro nos anos 2000: cenários, pejejas e desafios*. Recife: Editora UFPE, 2014. Na versão aqui exposta, foram realizadas modificações em seu conteúdo, especialmente no item II - Políticas sociais e os espaços conselhistas no Brasil. A análise aqui desenvolvida não abordará os governos pós golpe de 2016.

sine qua non entender os espaços conselhistas no contexto maior que os determina: a relação dos conselhos com os processos de participação, mobilização e organização das classes subalternas e as orientações político-econômicas presentes no campo das políticas sociais (espaço de intervenção conselhistas). Com esta perspectiva, não caímos em posturas epistemológicas de conceber e entender a realidade social como uma coleção de partes, fragmentos ou “ordens institucionais”, cada uma das quais compreensível em si mesma e suscetível de se constituir num objeto de reflexão específica, isolada do contexto no qual está inserida. Relacionar os conselhos com processos de democratização, obrigatoriamente, nos coloca na perspectiva da apreensão das categorias e determinações econômico-políticas que engendram e na qual se desenvolvem estes espaços, a saber: Estado e sociedade civil, democracia/democratização, política econômica/política social e projeto societário.

1 DEMOCRATIZAÇÃO E DIREITOS: LUTAS SOCIAIS E POLÍTICAS SOCIAIS

Entendemos que, de forma geral, um processo de democratização se efetiva a partir de processos de lutas sociais oriundos da dinâmica própria da sociedade civil, impactando, por um lado, a dinâmica das relações sociais e, por outro, o objetivo e a forma de intervenção estatal na sociedade. Somente a partir do entendimento desses processos sociais e das relações sociais daí decorrentes é possível compreender seus desdobramentos enquanto dinâmica que pode vir, ou não, fortalecer a universalização e o aprofundamentos de direitos, enquanto componentes da expansão da emancipação política.

A emancipação política, enquanto processo de realização de direitos (civis, políticos e sociais) no âmbito da sociedade burguesa, “de fato representa um grande progresso; não chega a ser a forma definitiva da emancipação humana em geral, mas constitui a forma definitiva da emancipação humana *dentro* da ordem mundial vigente até aqui” (Marx, 2010, p. 41, grifo do autor). Na formulação marxiana, a emancipação política é a emancipação humana possível dentro da ordem do capital. A hipótese de interpretação aqui esboçada nos leva ao entendimento de que a expansão da emancipação política *pode contribuir* com a construção de uma sociedade efetivamente emancipada. Em outras palavras, esta perspectiva nos leva à concepção de que a emancipação política enquanto uma das mediações para a construção da emancipação humana se expressa como espaço societal particular que pode ser objeto de intervenção, com possibilidade de provocar tensionamentos na ordem estabelecida. Se esta interpretação parece plausível do ponto de vista lógico-dedutivo, a partir de uma leitura do texto marxiano, isto é insuficiente para resolver a questão substantiva e efetiva: a expansão da emancipação política *pode concretamente* contribuir com a construção de uma sociedade emancipada? Se sim, em que termos e qual a sua materialidade?

Parece-nos que as respostas às questões levantadas encontram-se nas potencialidades das diferentes lutas e organizações das classes subalternas pela defesa, conquista e ampliação de direitos, o que implica na análise do significado das políticas sociais como instrumento de materialização de

direitos sociais em relação à dinâmica da produção e reprodução do capitalismo. Nesta dimensão, *a partir da leitura da crítica da economia política, sugerimos ser o fundo público a determinação central a ser considerada*². Para refletir acerca do processo de democratização em sua expressão relacionada aos processos de participação, mobilização e organização das classes subalternas e sua articulação com o desenvolvimento das políticas sociais no marco do capitalismo, faz-se necessário, em primeiro lugar, expressar as determinações da concepção acerca do Estado e da sociedade civil.

O postulado de Hegel, segundo o qual a sociedade civil seria a esfera das relações econômicas e dos interesses particularistas e o Estado como a esfera da universalização, constitui o ponto de partida para o desenvolvimento dos estudos de Marx acerca da natureza do Estado moderno e de sua relação com a sociedade civil. Marx define a sociedade civil, enquanto sociedade burguesa, como a esfera da produção e da reprodução da vida material – ou como afirmará com Engels na *Ideologia Alemã*: “a sociedade civil abrange todo o intercâmbio material dos indivíduos [...]. Abrange toda a vida comercial e industrial de uma dada fase” (Marx & Engels, 1984, p. 53). Ou seja, *sociedade civil* e *estrutura econômica* são, para Marx, a mesma coisa. Para ele, é na sociedade civil que se fundamenta a natureza estatal, e não o contrário, como supunha Hegel. Ou seja, o Estado é um produto da sociedade civil, expressa suas contradições e as perpetua, e não como pensa Hegel, uma esfera independente, com racionalidade própria. Marx afirma que para Hegel o *sujeito* é o Estado e o *predicado* é a sociedade civil. Só que na realidade, demonstra o autor em sua *Crítica à Filosofia do Direito de Hegel*, isso ocorre de forma inversa (Marx, 2005, p. 32-33). Quer dizer: o Estado é produto, é consequência, é uma construção de que se vale uma dada sociedade para se organizar como tal; como diz Engels, “o Estado, o regime político, é o elemento subordinado, e [...] as relações econômicas, é o elemento dominante” (Marx & Engels 1975, p. 111).

Gramsci, partindo da concepção marxiana da relação existente entre estrutura econômica e superestrutura, desenvolverá reflexões sobre o fenômeno estatal enquanto “todo o complexo de atividades práticas e teóricas com o qual a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados” (Gramsci, 2000, p. 331). Nesta concepção de Estado, está implícita a noção de que ele é formado por “aparelhos privados de hegemonia” (associações, sindicatos, partidos, movimentos sociais, organizações profissionais, atividades culturais, meios de comunicação, sistema educacional, parlamentos e igrejas) e pelos “aparelhos repressivos do Estado” (constituído pelas burocracias executiva, judicial e policial militar). Para Gramsci, os “aparelhos privados de hegemonia” compõem o que ele denomina de “sociedade civil”. Sociedade civil é uma das esferas sociais em que as classes organizam e defendem seus interesses, em que se confrontam projetos societários, na qual as classes e suas frações lutam para conservar ou conquistar hegemonia. É uma das arenas de disputa hegemônica travada por diferentes “aparelhos privados de hegemonia”, vinculados a diferentes projetos de sociedade, tendo a questão de classe como elemento central, na medida em que a sociedade civil expressa as contradições existentes

² Essa questão será explicitada adiante.

na estrutura econômica da sociedade. A outra esfera que compõe a superestrutura é a “sociedade política” (Estado-coerção), onde se encontram os aparelhos repressivos do Estado por meio dos quais se exerce “uma dominação fundada na coerção”, controlada pelas instituições burocráticas e policial-militares. Portanto, sociedade civil e sociedade política formam o “Estado integral”, “(...) neste sentido, poder-se-ia dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção” (idem, p. 244).

Poulantzas parte da concepção de Estado em Gramsci conferindo novas determinações à esfera da sociedade política e, por consequência, à definição dos espaços para o desenvolvimento da disputa hegemônica. O autor define o Estado como “uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classes, tal como ele expressa de maneira sempre específica no seio do Estado” (Poulantzas, 1985, p.147). Esta “condensação material de forças”, ou seja, o Estado, “representa, organiza o interesse político a longo prazo do *bloco no poder* composto de várias frações de classe burguesas [...] constitui, portanto, a unidade política das classes dominantes” (idem, p. 145).

A concepção poulantziana advém do entendimento de que, enquanto “condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe” o Estado, ou melhor, a política de Estado “deve ser considerada como o resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado” (idem, p. 152). Em outras palavras, a política de classe é atravessada e constituída pelas contradições existentes entre as frações da classe dominante e entre esta e a classe dominada. Como nos esclarece o autor, o Estado expressa tanto a relação entre as frações das classes dominantes quanto entre estas e as classes dominadas. Portanto, a política de Estado não apresenta apenas os interesses dos dominantes, ela incorpora, também, certos interesses dos dominados até o limite da manutenção da dominação. Neste sentido, o Estado, em sentido estrito, passa a ser considerado, também, como um “campo importante” para a disputa hegemônica. A partir dessa breve e sintética apresentação das concepções de Estado e sociedade civil, desenvolveremos a seguir nossa perspectiva sobre o processo de democratização.

1.1 CAPITALISMO E DEMOCRACIA

A democracia moderna não pode ser compreendida sem as ideias da tradição democrático-socialista e das lutas da classe trabalhadora (Losurdo, 1992, p. 3). Os direitos políticos e sociais foram sendo progressivamente impostos aos regimes liberais e à classe burguesa pela luta dos trabalhadores (pela extensão do sufrágio universal, pela fixação legal da jornada de trabalho, pela criação de sindicatos e pela formação de partidos políticos de massa). A incorporação desses direitos – *que resultam de demandas de natureza democrática* – é que dão forma ao universo dos regimes liberal-democráticos hoje existentes. Para Boron (2007, p. 29) a maneira mais precisa de denominar as democracias hoje “realmente existentes” é como “capitalismos democráticos”. Conforme aponta Netto (1990, p. 72) o sistema capitalista tem produzido e pode conviver com distintos

regimes políticos, desde que sejam compatíveis com a estrutura econômica e os interesses capitalistas. Assim, a democracia é aceita e promovida pelos grupos hegemônicos, desde que permita a manutenção dos interesses do capital, legitimando as estruturas dominantes. Dessa forma, a ordem capitalista tem produzido regimes políticos diversos, compatíveis com sua dinâmica e com a estratégia da classe hegemônica a partir das necessidades econômicas e das lutas de classes dos diferentes períodos. Isso exige ao sistema capitalista e à (fração de) classe hegemônica, controlar e limitar o desenvolvimento ilimitado da democracia e do protagonismo popular nas decisões sistêmicas. Ou seja, conforme Netto, “a estrutura econômica que lhes é própria [aos regimes políticos democráticos] põe à democracia um *limite absoluto*” (ibidem) que impeça transformar a *igualdade formal* em *igualdade real* – que impeça que os trabalhadores passem a controlar os meios de produção e as decisões sistêmicas. Assim, continua Netto: “isto significa que quando a democracia política se torna obstáculo para a manutenção (ou reconversão) do sistema, os seus beneficiários [a fração de classe hegemônica] articulam respostas restauradoras e/ou reacionárias” (idem, p. 78).

Esse fato, com inúmeros exemplos históricos, mostra uma relação claramente *instrumental* da democracia em relação ao capitalismo. Como vimos, ora ela é aceita e promovida (formal e limitadamente) desde que permita a reprodução das relações sociais, a acumulação ampliada de capital, a manutenção da hegemonia e da propriedade privada, ora é combatida e substituída pela *autocracia* ou *bonapartismo*, quando seu desenvolvimento ameaça à ordem. A *ofensiva neoliberal* contra a ampliação dos direitos sociais instituídos nos Estados de Bem-Estar é também uma resposta política restritiva à ampliação da democracia. É essa *ofensiva* “que permitiu ao neoliberalismo converter-se em concepção ideal do pensamento antidemocrático contemporâneo” (Netto, 1995, p. 194-195).

No campo da tradição marxista, em particular a partir da segunda metade do século XX, podemos evidenciar desenvolvimentos teórico-políticos que explicitam uma clara diferenciação entre dois níveis da democracia: a *democracia método* e a *democracia condição social*, assim nominadas pelo filósofo italiano Umberto Cerroni. A primeira remete ao conjunto de mecanismos institucionais que permitem a liberdade e os direitos civis, políticos e sociais. São nos processos da “democracia-método” que se torna possível a organização político-social das classes e grupos sociais interessados na superação da estrutura política capitalista. A *democracia condição social* amplia, para além de instituições formais, a democracia, visando um ordenamento societário que consolida a *socialização do poder político e da riqueza socialmente produzida*. Para Netto (1990, p. 82-95):

[...] a democracia-método, possível no marco do sistema capitalista, surge como um pressuposto que viabiliza a organização do proletariado para a tomada do poder, a partir do qual a classe operária pode transformar a estrutura econômica de forma a criar as condições da democracia-condição social.

A noção de *hegemonia* (que para as classes subalternas seria uma *contra-hegemonia*) tal como a formulara o marxista italiano Antônio Gramsci assume relevância central nas estratégias e táticas da *democratização*. O conceito se refere tanto ao processo em que uma classe torna-se dirigente, quanto à direção que uma classe no poder exerce sobre o conjunto da sociedade. A conquista progressiva de uma *unidade político-ideológica* – de uma *direção de classe* – requer a articulação dos interesses e necessidades das classes subalternas e de suas organizações e da superação dos seus corporativismos, na direção da formação da *classe em si* à *classe para si*. É com este fio analítico que apreenderemos as potencialidades das lutas sociais no campo das políticas sociais.

As políticas sociais surgem a partir da segunda revolução industrial (último quartel do século XIX), como consequência da refuncionalização operada pelo Estado para responder à fase monopólica do capitalismo. Esta fase caracteriza-se pela tendência à monopolização dos mercados - cartéis, oligopólios, trustes - que passam a ser as estratégias dos capitalistas para forçarem a elevação de preços e reduzirem os processos de concorrência, visando a produção de superlucros. Esse arranjo econômico-produtivo produziu uma nova dinâmica às crises estruturais do capitalismo, gerada pela combinação de desemprego, devido à economia de trabalho vivo, alta produção de bens, como consequência da introdução de novas tecnologias, e queda da taxa média de lucro. Esses processos transcorreram num quadro político em que a classe trabalhadora consolidou seu patamar de organização, desencadeando lutas sociais seja com o objetivo de superar os limites do capital, seja como perspectiva de alcançar melhoria das condições de vida dos trabalhadores dentro da ordem. Em relação à esse aspecto, Mandel (1982, p. 338) destaca a ampliação da legislação social, vinculando-a, por um lado, à necessidade de salvaguardar a dominação do capital frente ao crescimento da “luta de classe do proletariado” e, por outro, visando garantir a reprodução geral capitalista, assegurando a reprodução física da força de trabalho. Dessa forma, no marco do capitalismo monopolista, as políticas sociais, a partir de seu objetivo imediato de garantir a reprodução da força de trabalho, atuam em determinadas expressões da “questão social” como forma de construir uma base ampla de legitimidade e consenso social, através do atendimento concreto de demandas e necessidades da classe trabalhadora. No entanto, as políticas sociais encontram-se intrinsecamente relacionadas às políticas econômicas e estas visam à realização da lógica monopólica de maximização dos lucros.

A mediação objetiva que estabelece a relação entre a orientação da política econômica e a configuração da política social é realizada através do *fundo público*. O cenário de expansão das políticas sociais determina, assim, “uma redistribuição considerável do valor socialmente criado em favor do orçamento público, que tinha de absorver uma percentagem cada vez maior de rendimentos sociais a fim de proporcionar uma base material adequada à escala ampliada do Estado do capital monopolista” (Mandel, 1982, p. 339). O processo de expansão do fundo público gerou, na interpretação de Oliveira (1998), a constituição de uma esfera pública em torno do orçamento do Estado, produzindo mais um espaço onde se realiza a luta de classes. As disputas,

tanto no campo da arrecadação quanto na definição dos gastos públicos, expressam as lutas entre as classes e frações de classes na sociedade. Obviamente, a existência dessas lutas não retira o caráter objetivo da necessidade estrutural do fundo público para a reprodução ampliada do capital no quadro do capitalismo monopolista. Contudo, as ações das classes, neste processo, podem produzir, em determinadas conjunturas, uma retração da exploração³. Neste cenário, “a fração do trabalho não pago, fonte da mais-valia, se reduz socialmente” (idem, p.26). *Em decorrência, o aspecto mais imediato que expressa o limite e a possibilidade da intervenção junto à política social diz respeito à sua relação com a política econômica*. Portanto, uma política econômica que reforça as desigualdades sociais e que não potencializa o seu enfrentamento determina a impossibilidade de construção de uma política social voltada para os interesses das classes subalternas. Nesses termos, as políticas sociais, por mais que sejam orientadas para a efetivação de objetivos democráticos⁴, não viabilizarão um enfrentamento mais amplo das expressões da “questão social”, o que determina, por sua vez, a impossibilidade de debitarmos às políticas sociais os condicionantes necessários à reversão do quadro de desigualdade e pauperismo. Ou seja, uma política social voltada para o atendimento das necessidades das classes subalternas exige uma política econômica que privilegie as demandas pela universalização e aprofundamento de direitos, se se pretende que seu desenvolvimento obtenha êxitos na redução da desigualdade. De outra forma, a política social enfrentará entraves estruturais vinculados à política econômica, não viabilizando a expansão de direitos sociais, apenas agindo compensatoriamente, independentemente de sua configuração institucional. Essas características mostram as articulações necessárias que devem existir entre a política social e a política econômica, no marco do capitalismo, para produzir ampliação e universalização de direitos. É neste entendimento da política social como disputa do fundo público que está uma das mediações entre emancipação política e humana e, por conseguinte, da contribuição das lutas no espaço da política social para o processo de democratização.

2 POLÍTICAS SOCIAIS E OS ESPAÇOS CONSELHISTAS NO BRASIL

2.1 AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL PÓS ANOS 1990

No Brasil, os princípios da Carta de 1988 relativos à criação de um sistema de proteção social pública universalista e da criação de espaços institucionais democráticos no âmbito das

³ Entendemos que se encontra, nesta possibilidade, a hipótese da mediação objetiva entre a emancipação política e a emancipação humana, indicada anteriormente. O desenvolvimento da referida hipótese encontra-se centrado no debate sobre a relação entre fundo público e políticas sociais a partir das categorias marxianas de repartição do valor e distribuição da renda (Souza Filho, 2016). A análise de Iasi (2011, p.185) corrobora com a hipótese mencionada na medida em que o autor afirma que “os direitos sociais acabam por se chocar com a desigualdade fundante e necessária à acumulação capitalista, a desigualdade entre o capitalista e o trabalhador assalariado e, mais que isso, se localiza na distribuição da riqueza entre o fundo de acumulação privada e a riqueza pública destinada a financiar as políticas sociais e as estruturas garantidoras de direitos sociais”.

⁴ Estamos qualificando como democrática a política social de “padrão institucional, redistributivista”. É o padrão que se orienta pelo universalismo de direitos, a ampliação e a garantia, por parte do Estado, da proteção e da promoção social, através da organicidade das políticas sociais de caráter público e gratuito.

políticas públicas setoriais deram-se, em concomitância, ao contexto de crise e de rearranjo mundial do capitalismo a partir dos finais da década de 70: a passagem para um novo padrão de acumulação (a chamada acumulação flexível) e para um novo regime de regulação social (as políticas estatais deveriam seguir as políticas de ajuste neoliberais impostas pelos organismos internacionais). A nova agenda política nacional inaugurada com a Carta de 1988 não poderia ser implementada – dada a nossa condição de país de capitalismo periférico e dependente – face a um *pensamento único* mundial que enunciava uma política de ajuste dominada por temas como refluxo do Estado e primazia do mercado, desregulamentação e privatização, redução dos fundos públicos para o financiamento das políticas sociais – e a consequente substituição da universalidade pelo binômio focalização/assistencialização – enfim, uma agenda que só podia ser conduzida contra as conquistas de 1988.

A política econômica dos dois governos de Cardoso se caracterizou pela dominância ortodoxo-monetarista, supervalorizando a estabilização e o controle inflacionário e a redução do papel do Estado na área social (Fiori, 1995 & Soares, 2001). Os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) de Lula da Silva, em 2003-2010, e Dilma Rousseff, em 2011-2016, mantiveram, no geral, a política econômica e social do governo Cardoso⁵.

Em relação aos governos do PT, cabe de forma breve, destacar alguns elementos que mostram a continuidade da perspectiva neoliberal como eixo condutor das intervenções econômicas e sociais do Estado ao longo do período 2003-2013, apesar da existência de melhoras em diferentes indicadores sociais (Brasil, 2013). O governo e os intelectuais vinculados ao PT têm difundido a ideia de que ocorreram avanços sociais porque o modelo econômico-social deixou de ser neoliberal, passando para uma perspectiva “pós-neoliberal” de cunho “novo desenvolvimentista” (Sader, 2013). Assim, a questão que deve ser analisada refere-se a como se explicam as melhoras de tais indicadores. Em outras palavras, os avanços sociais estão vinculados, realmente, a uma alteração estrutural do modelo econômico e social brasileiro ou são avanços decorrentes da conjuntura mundial de crescimento econômico que favoreceu a economia brasileira e aos ajustes realizados na gestão de políticas e programas sociais?

Carcanholo demonstra que os governos Lula da Silva mantiveram os “dois pilares da estratégia neoliberal do Consenso de Washington, isto é, a estabilização macroeconômica como pré-condição e as reformas pró-mercado para a retomada dos investimentos privados”. Além disso, a análise do autor mostra a manutenção da política econômica ortodoxa através das seguintes medidas: manutenção dos *megassuperávits* primários; manutenção do regime de metas inflacionárias; política cambial flutuante; manutenção da política comercial (Carcanholo, 2010, p. 115). Relacionado a esta última medida, o economista analisa que a melhora das contas externas ocorreu devido a uma conjuntura econômica mundial favorável à economia brasileira, fundada nos seguintes fatores: alta no ciclo de liquidez internacional, que produziu a redução das taxas internacionais de juros e viabilizou um

⁵ Cf Gonçalves e Filgueiras (2007); Druck e Filgueiras (2007), Filgueiras *et al* (2010). Gonçalves (2012, 2013a, 2013b), Carcanholo (2010), Martins (2011, Katz (2016), Santos (2017).

crescimento da economia mundial; forte crescimento da economia chinesa, elevando a importação de produtos brasileiros (*commodities*); e crescimento do preço das *commodities*. (idem, p. 122). Para Carcanholo, nenhuma destas razões deve-se a ação do governo brasileiro e sim a um “cenário externo extremamente favorável, que propiciou o forte crescimento das exportações, a reversão no *déficit* da balança comercial e de transações correntes e o acúmulo de reservas internacionais que permitiram, dentre outras coisas, o pagamento antecipado de um montante da dívida com organismos internacionais” (idem, *ibidem*).

O trabalho de Reinaldo Gonçalves (2012) corrobora com a análise acima. A partir do levantamento de dados empíricos que evidenciam oito dimensões, quais sejam: estrutura produtiva; padrão de comércio; progresso técnico; origem de propriedade; competitividade internacional; vulnerabilidade externa; concentração de capital; e dinâmica financeira, o autor confirma a manutenção do modelo liberal periférico pelos governos do PT. Em relação à estrutura produtiva e ao padrão de comércio, o economista mostra o processo de reprimarização de nossa economia implementado a partir da “desindustrialização” e “dessubstituição de importação” impulsionados pela liberalização comercial. Os dados relativos ao progresso técnico explicitam a continuidade de nossa dependência tecnológica frente aos países centrais. Os dados empíricos desvelaram a desnacionalização da propriedade no Brasil; a perda de competitividade internacional; a manutenção da vulnerabilidade externa estrutural, a partir do crescimento do passivo externo; a concentração de capital e a política econômica hegemônica pelo setor financeiro. Estas constatações indicam a não alteração do modelo de desenvolvimento econômico e social implementados pelos governos do PT.

O fato de não ter havido uma alteração do modelo de desenvolvimento econômico-social ou, nos termos de Osorio (2012), de padrão de reprodução do capital, não significa apreender que, ao longo dos governos Cardoso e Lula-Dilma, se mantiveram as mesmas políticas econômicas. O padrão de desenvolvimento econômico ou de reprodução do capital pode ser implementado por diferentes políticas econômicas, com maior ou menor ênfase na ação estatal⁶. Esta distinção entre padrão de desenvolvimento/reprodução do capital e políticas econômicas torna-se essencial para deciframos os governos PT.

A análise de Filgueiras (2014) e Filgueiras e Druck (2017), indicam que o padrão de desenvolvimento implementado no Brasil, a partir do Governo Collor e vigente até os dias atuais, pode ser caracterizado como Modelo Liberal Periférico (MPL). Conforme evidencia o autor, do Governo Collor ao final do primeiro mandato do Governo Dilma, o PL passou por quatro momentos distintos. O primeiro momento refere-se à fase do governo Collor – fase de transição turbulenta, de ruptura com o modelo de substituição de importação e implantação das primeiras medidas neoliberais. O segundo, implementado ao longo do primeiro governo Cardoso – ampliação e consolidação da ordem neoliberal por meio, essencialmente, do regime de política macroeconômica centrado na chamada “âncora” cambial com hegemonia estrita do capital financeiro. O terceiro momento, que

⁶ De acordo com Osorio (2012, p. 72), as políticas econômicas com ênfase na ação estatal seriam keynesiana, estruturalista e neoestruturalista e as com ênfase na ação do mercado seriam liberal, neoliberal e monetarista.

se desenvolve com o segundo governo Cardoso e o primeiro governo Lula é caracterizado pelo fim da âncora cambial e a adoção do chamado tripé econômico (metas de inflação, superávit fiscal e câmbio flutuante), com o fortalecimento do capital produtor-exportador de *commodities*, num contexto de ascensão de um novo ciclo econômico mundial. Por fim, o quarto momento, que se desenvolve no segundo Governo Lula e no primeiro governo Dilma marcado pela ampliação da burguesia interna na estrutura de poder; no papel mais ativo e direto do Estado no processo econômico numa conjuntura internacional marcada, primeiro, pelo auge do ciclo econômico e, em seguida, pela crise de 2008 (Filgueiras, 2014). Filgueiras assim sintetiza este desempenho econômico e social brasileiro:

[...] esse melhor desempenho teve como condição uma conjuntura internacional favorável, que permitiu uma melhora radical do balanço de pagamentos e da vulnerabilidade externa conjuntural do país. Isso permitiu a flexibilização do regime de política macroeconômica, com manutenção das metas de inflação e redução das taxas de juros, além de diminuição dos superávits fiscais primários e maior gasto do Estado e intervenção no câmbio para a constituição de reservas. Adicionalmente esta conjuntura permitiu o crescimento real dos salários e a expansão da política social que, com a ampliação do crédito, dinamizaram o mercado interno (2014, p. 37-38).

Em outras palavras, a economia global permitiu que algumas medidas keynesianas fossem utilizadas pelos governos PT, aliviando os impactos sociais produzidos pelos primeiros momentos de desenvolvimento do MPL no Brasil. Portanto, as causas que produziram a melhora dos indicadores sociais não estão relacionadas à alteração do padrão de desenvolvimento econômico e social, mas sim a uma conjuntura externa favorável à economia brasileira. Os dados do orçamento público das funções saúde, educação, previdência social e assistência social, assim como aqueles relacionados à dívida pública, explicitam a não alteração do modelo vigente, conforme podemos verificar na Tabela 1.

Tabela 1 - Porcentagem* dos gastos direcionados as principais funções do Estado ano a ano

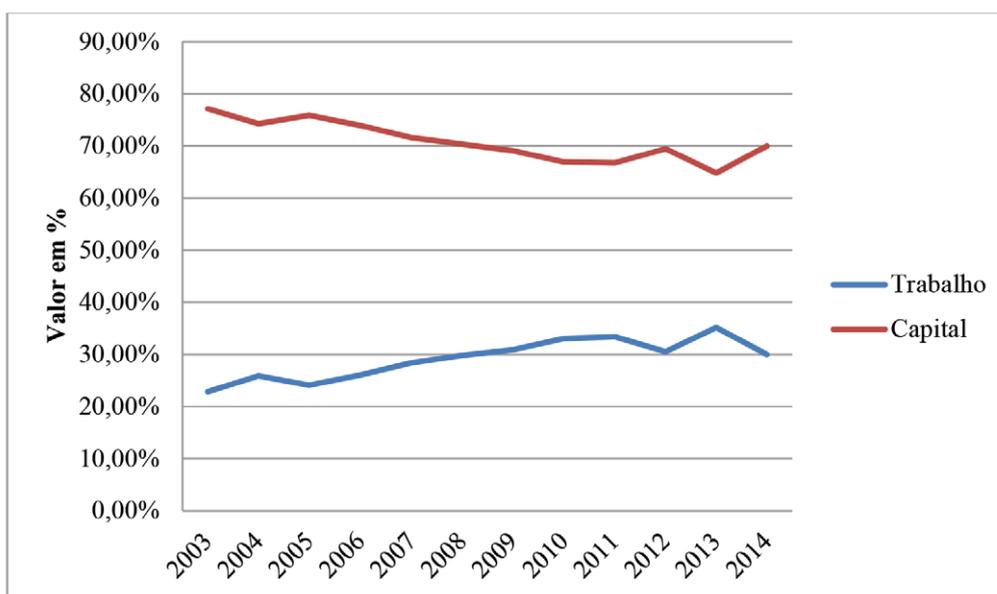
Ano/Funções	Assistência Social	Previdência Social	Saúde	Trabalho	Educação	Encargos Especiais	Demais Funções
2003	0,91%	16,87%	2,97%	1,12%	1,51%	70,72%	5,90%
2004	1,53%	18,55%	3,38%	1,18%	1,49%	67,22	6,65%
2005	1,45%	17,47%	3,09%	1,17%	1,30%	69,46%	6,06%
2006	1,85%	18,56%	3,16%	1,42%	1,49%	66,78%	6,74%
2007	2,09%	19,94%	3,42%	1,66%	1,70%	63,69%	7,50%
2008	2,40%	20,32%	3,75%	1,85%	2,00%	61,79%	7,89%
2009	2,47%	20,79%	3,72%	2,14%	2,30%	60,18%	8,40%
2010	2,73%	22,11%	3,92%	2,19%	2,88%	57,32%	8,85%
2011	2,84%	21,98%	4,05%	2,28%	2,98%	58,03%	7,84%
2012	3,14%	22,46%	4,16%	2,42%	3,34%	56,86%	7,62%
2013	3,40%	24,10%	4,29%	3,58%	3,69%	53,28%	7,66%
2014	3,08%	21,75%	3,98%	3,20%	3,73%	57,51%	6,75%

Fonte: Mancini (2016)⁷. *Porcentagens calculadas com valores absolutos referentes a dezembro/2014.

⁷ O trabalho de Mancini (2016) foi desenvolvido vinculado à Pesquisa *Fundo Público e Orçamento das Políticas Sociais: Uma Análise da Seguridade Social Brasileira* coordenada pelo Prof. Rodrigo de Souza Filho, membro do Grupo de Pesquisa Serviço Social, Movimentos Sociais e Políticas Públicas da Faculdade de Serviço Social/UFJF, coordenado pela Prof^a Maria Lúcia Duriguetto.

Ao analisarmos a evolução histórica (2003-2014) dos gastos direcionados às funções do Estado, podemos perceber com base na tabela acima, como sinalizado pelos defensores dos governos do PT, que houve ampliação de gastos sociais e queda “razoável” do volume destinado aos encargos sociais, função na qual se encontra o gasto público destinado às amortizações e aos pagamentos dos juros e serviços da dívida pública. No entanto, este movimento de ampliação dos gastos sociais e redução “razoável” dos encargos não indicou a alteração do modelo vigente, pois, ao longo da série histórica, a função Encargos Sociais nunca apropriou menos de 50% dos gastos públicos. Outro aspecto que podemos destacar refere-se ao percentual do orçamento público que, ao longo do quarto momento, foi destinado respectivamente a gastos destinados ao capital e ao trabalho.

Gráfico 1 - Evolução histórica dos gastos direcionados ao trabalho e ao capital⁸



Fonte: Mancini (2016)

Este gráfico nos permite mostrar que, apesar da melhora identificada do gasto público destinado ao trabalho, principalmente ao longo do período 2005-2011 e no ano de 2013, quando ocorre a maior destinação de recursos para o trabalho (35,12%), esta nunca ameaçou a estrutura geral do gasto, mostrando, inclusive, a inflexão que ocorre em 2014, que reduziu o percentual destinado ao trabalho para a ordem de 30% do total do gasto público. Além desses elementos temos, por um lado, a despeito do aumento real do salário mínimo nos últimos anos, o incremento da superexploração da força de trabalho (Martins, 2011^a & Luce, 2013). Cabe ainda destacar, conforme ressalta Salvador (2017, p. 435-436), que:

“[...] os recursos destinados à política de assistência social, desde 2003, concentraram-se basicamente no pagamento de dois benefícios: o Benefício de Prestação Continuada

⁸ O aporte teórico e os procedimentos metodológicos adotados para classificar as despesas públicas em despesas direcionadas ao trabalho e ao capital encontram-se detalhados em Souza Filho (2016) e em Mancini (2016).

(BPC) da assistência social e a transferência de renda com condicionalidades no âmbito do Programa Bolsa Família (PBF), (...) [além do que, os dados revelam o] subfinanciamento crônico da saúde, muito aquém dos recursos públicos necessários para a universalização dessa política”.

Identifica-se, então, a manutenção da lógica que privilegia políticas sociais focalizadas de transferência de renda em detrimento da expansão e qualificação das políticas setoriais universais, o que determina a permanência do MPL no campo dos investimentos sociais.

Podemos concluir, corroborando com a afirmação de Gonçalves (2012, p. 24), de “que dentre os méritos ou pontos fortes [dos governos PT] não se encontram ‘grandes transformações’, ‘reversão de tendências estruturais’ e ‘políticas desenvolvimentistas’”. Conforme sublinha o autor, a diferença do MPL implementado nos governos do PT é que ele vem disfarçado de um social-liberalismo frágil (Gonçalves, 2016).

A crise econômica internacional afeta o Brasil de forma mais efetiva a partir de 2013 indicando, entre outros aspectos, o processo de desaceleração do crescimento econômico. O segundo mandato do governo Dilma se iniciou no contexto da crise econômica e política e agiu, neste cenário, buscando alternativas à direita para enfrentar o contexto de crise. O ano de 2016 conclui a ruptura da conciliação de classe construída pelo PT para manter o MPL, atendendo a alguns interesses das camadas médias e de setores da classe trabalhadora. É neste contexto que, em 2016, o governo de Dilma Rousseff é findado por um golpe articulado por parte dos aparelhos do Estado como o Parlamento, o Judiciário (com aval da Suprema Corte) e a Polícia Federal; pelos oligopólios da mídia e pela atuação ativa das diferentes frações das classes dominantes e dos setores médios. Não foi um golpe no regime político, mas no governo, o que foi possível pelo próprio funcionamento de uma nova institucionalidade democrática restrita, blindada⁹. As ofensivas contrarreformistas e o ajuste fiscal do novo governo pós golpe de Michel Temer foram expressos no documento "Uma ponte para o futuro", lançada pelo PMDB, *no qual contém as diretrizes políticas*¹⁰ *para levar a cabo as regressões nos direitos sociais e trabalhistas, a aceleração da criação das melhores condições para a acumulação capitalista e a acentuação da blindagem do regime.*

O que tratamos nos itens anteriores – determinações da esfera estatal, do processo de democratização e das políticas sociais - configura a perspectiva teórico-metodológica aqui adotada para uma apreensão e prospecção dos espaços conselhistas que possa evitar aquelas duas posturas que esboçamos na introdução deste artigo: a voluntarista (politicista) e a fatalista (determinista). Ao

⁹ Para um tratamento desta nova configuração blindada da democracia ver Demier (2012) e Demier e Duriguetto (2017).

¹⁰ Constituem algumas destas diretrizes a drástica redução do fundo público para o financiamento das políticas sociais públicas, especialmente as que compõem a seguridade social. Esta diretriz já tomou forma na aprovação da PEC 241, depois, PEC 55, da redução dos gastos públicos para a saúde e a educação; a redução do fundo público para o financiamento das políticas acelera a sua oferta pela via mercantil, tendência já presente nos governos petistas, e agora tornada mais regressiva pelo projeto da reforma da Previdência; acentuação da seletividade e da focalização das políticas; reforma na legislação trabalhista visando rebaixar os custos do trabalho e aumentar a produtividade, a lei das terceirizações que aumentará ainda mais a alta taxa de rotatividade da força de trabalho; maiores esforços para a privatização das empresas públicas e da redução dos direitos dos funcionários públicos (congelamento de salários, mais programas de demissão voluntária, limites ao direito de greve dos servidores). Cf Fundação Ulisses Guimarães (PMDB). *Uma ponte para o futuro*. Brasília, 29/10/2015

contrário da primeira postura, não podemos estabelecer uma relação direta entre o funcionamento dos conselhos e a garantia de direitos, nem subestimar o papel do Estado (e, portanto, da política econômica, da disputa pelo fundo público), em relação ao processo de implementação de tais políticas. É na direção de contribuir com esta apreensão dos conselhos que se orienta o conteúdo das linhas que se seguem.

2.2 CONSELHOS: NATUREZA, ATRIBUIÇÕES E PROBLEMATIZAÇÕES

Como explicitado, a partir da década de 1990 temos uma conjuntura antagônica à implementação do projeto democrático de constituição de políticas sociais públicas e universais. É no contexto daquelas macro-determinações que são enunciados e criados os espaços conselhistas no campo das políticas sociais na realidade brasileira. *A funcionalidade destes espaços, sua natureza, atribuições e ação política se desenvolveram e se desenvolvem nos marcos das imposições econômicas e políticas dessa agenda.*

Os Conselhos gestores de políticas públicas setoriais são espaços de composição numérica paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, com competência legal para atuar na formulação de políticas e na fiscalização da sua execução¹¹. No que se refere à sua composição, os assentos governamentais são em geral ocupados por agentes públicos que possuem cargos de gestão, por responsáveis pelas áreas das políticas ou áreas afins. Os conselheiros da “sociedade civil” são compostos por representantes dos usuários, entidades prestadoras de serviços e trabalhadores da área¹² (Tatagiba, 2002, p. 54-55).

A caracterização do funcionamento dos conselhos gestores é muito heterogênea, pois está diretamente vinculada às especificidades próprias dos contextos em que opera¹³. Entretanto, análises produzidas pelos militantes de movimentos populares e pesquisadores acadêmicos do tema - que se focam nas experiências empíricas¹⁴ - tem revelado constatações recorrentes de um conjunto de questões que respondem pelos déficits, limites e dificuldades de seu funcionamento. Em termos de

¹¹ Os conselhos são obrigatórios, por lei federal, em diversas políticas sociais específicas como saúde, educação, criança e adolescente, assistência social e trabalho. Também são criados conselhos por políticas regulamentadas tanto no plano estadual quanto municipal, em que se encontram diversas outras temáticas, como transporte, habitação, meio ambiente, ligados à questão de gênero e raça etc. Santos Jr, Ribeiro e Azevedo (2004, p.21).

¹² Os mecanismos de escolha desses representantes podem ser por assembleia com a participação de diferentes sujeitos e organizações sociais; fóruns setoriais de políticas públicas; ou indicações de categorias profissionais e segmentos sociais. Conselhos de saúde apresentam uma composição tripartite entre usuários, prestadores de serviços, profissionais de saúde e governo.

¹³ A efetividade da natureza, composição e atribuição dos conselhos toma forma variável em dois aspectos: o perfil político dos agentes públicos - tanto dirigentes como técnicos que interagem com os conselhos - e o perfil do tecido associativo da sociedade civil - organização dos segmentos sociais e sua representação social. Nessa direção, é oportuna essa afirmação: “Constatamos que os municípios brasileiros diferem muito no que se diz respeito à constituição dos espaços conselhistas. Não só o grau de associativismo da população é bastante diferenciado entre as regiões, e mesmo no interior das cidades, como também há diferenças significativas entre os padrões de relação entre o poder público e os espaços conselhistas. Em consequência, são muito distintas as possibilidades de constituição dos conselhos em razão dos diversos contextos sociais - heterogêneos e diversificados - que caracterizam a realidade brasileira” (idem, p. 18).

¹⁴ Grande parte das avaliações realizadas tem se limitado a estudos de caso, na maioria das vezes, circunscrito à experiência dos conselhos em uma determinada política setorial ou então em determinado recorte geográfico.

funcionamento, os limites mais significativos parecem se situar na relação que o Estado estabelece com os conselhos e, no campo organizativo, das representações da sociedade civil.

Os Conselhos estão localizados dentro da estrutura político-administrativa estatal e são geralmente alocados junto às Secretarias de governo responsáveis pela definição e execução das políticas sociais. O Estado é responsável pela provisão de espaço físico e condições de infraestrutura para o funcionamento dos Conselhos. Estes apresentam, portanto, um alto grau de dependência da máquina pública, seja no que se refere aos recursos materiais e humanos necessários para o desenvolvimento das atividades, seja no que diz respeito à sua estrutura de funcionamento. No âmbito estatal, são recorrentes as constatações da prevalência histórica de uma cultura política autoritária e clientelista, que no espaço conselhistas aparece pelas mediações dos vetos governamentais e mecanismos de obstrução e inviabilização das deliberações dos conselhos; na manipulação das informações; na imposição de um discurso tecnocrático, na cooptação dos conselheiros não-governamentais com artifícios clientelistas, na falta de recursos para o funcionamento dos conselhos etc.¹⁵

No âmbito da sociedade civil, o conteúdo das questões centra-se na tradição das organizações e movimentos sociais existentes nos espaços de operação dos conselhos. A questão que se coloca é como vem sendo elaborada e apreendida a participação da sociedade civil no campo conselhistas – suas dificuldades e dilemas – e quais os desafios que esta participação deve enfrentar para contribuir no processo de democratização tanto do campo da sociedade civil (fortalecendo os interesses e agendas de demandas das classes subalternas) quanto da esfera estatal ao que tange sua intervenção nas políticas sociais.

A participação da sociedade civil nos Conselhos é inserida em uma normatividade institucional com regulamentação legal. Como ressalta Dagnino (2002, p. 294), a maioria dos processos de criação dos Conselhos não encontra um campo mobilizatório e organizativo que lhe dê densidade ideo-política, o que constitui-se como fator determinante para a sua existência enquanto mera exigência legal, constituindo-se como “meras estruturas governamentais adicionais” (ibidem). Esta constatação nos remete à problematização da participação paritária. Uma primeira reflexão no campo da paridade é que sob o termo sociedade civil ou setor não-governamental abriga-se um conjunto diferenciado de formas organizativas e de distintos projetos políticos como ONGs, instituições filantrópicas, organizações sindicais, empresariais, etc. Esse campo heterogêneo ganha contornos específicos na esfera conselhistas, particularmente nos conflitos de interesses em relação a objetivos e significados das políticas e serviços públicos, demandas, formas de encaminhamento de suas reivindicações etc. Isto é ainda mais evidente quando constatamos a diversidade de interesses existentes no mesmo campo de representação (como no da sociedade civil), composta pelos usuários, entidades prestadoras de serviço ou trabalhadores da área. Os motivos e interesses que levam à participação deste heterogêneo universo organizativo nos espaços conselhistas também são

¹⁵ São pouco presentes reflexões que, articulam essas limitações ao caráter de classe do Estado, ao processo de desenvolvimento das políticas sociais no capitalismo e à hegemonia da política neoliberal na realidade nacional pós anos 1990.

variados, como os de buscar recursos para suas organizações entidades, ou demandar por um serviço pontual¹⁶, ou então, de forma menos frequente, atuar na perspectiva da democratização. Essas diferenças ideó-políticas, no campo não-governamental, tendem a tornar a paridade uma questão meramente numérica, uma vez que dificulta ou impossibilita a formação de alianças em torno da defesa de projetos e propostas comuns, orientadas para o fortalecimento do processo de democratização.

Se pensarmos a paridade ao que tange às relações entre os dois campos de representação – o governamental e o não-governamental – também encontraremos elementos que dificultam ou impossibilitam a existência de uma relação simétrica entre ambos. Esta constatação está, por exemplo, no descompasso da igualdade nas condições de acesso a informações, na possibilidade de formação e capacitação e na disponibilidade de tempo (Carvalho & Teixeira, 2000). No entanto, esta constatação não pode obscurecer o fato de que encontram-se, também, no campo governamental, expressões de projetos políticos distintos. Neste sentido, inclusive, podem ser verificados projetos políticos mais progressistas em alguns setores governamentais que no campo não-governamental.

O espaço conselhistas também tem-se caracterizado por uma descolagem das representações - governamentais e não-governamentais – dos que representam. Identifica-se que os posicionamentos e propostas explicitados não são resultado de deliberações coletivas - seja da discussão dos primeiros com as agências estatais envolvidas, seja da discussão dos segundos com as organizações e sujeitos que representam. A distância dos governamentais em relação às entidades e aos órgãos da administração pública responsável pela execução das políticas muitas vezes decorre da pouca importância conferida aos conselhos, que se reflete nos altos índices de ausência dos conselheiros e da grande rotatividade e pela escolha de representantes pouco preparados e com pouco poder de decisão. Em muitos casos, esses representantes são indicados e escolhidos obedecendo a outros critérios que não o conhecimento, o compromisso e o poder efetivo de decisão acerca da temática em questão. Assim, questões relativas à capacitação, informação, qualificação também são presentes nos conselheiros governamentais, apesar de atingirem de forma mais aguda os não-governamentais.

Já a pouca relação dos não-governamentais com suas bases produz uma baixa visibilidade dos conselhos e uma representação conselhistas despida da defesa de projetos e demandas criados coletivamente. Este isolamento reduz o fortalecimento das entidades, organizações e movimentos e, por consequência, revela a baixa capacidade de mobilização e legitimidade do conselheiro nas disputas intra-conselho. Uma outra implicação da pouca articulação dos conselheiros não-governamentais com os sujeitos e organizações que representam é a dificuldade destes conselheiros

¹⁶ É importante esclarecer que esta característica interventiva não é própria dos espaços conselhistas. O universo das instituições, organizações e entidades atuantes na realidade brasileira no campo das demandas por serviços e políticas públicas é fortemente caracterizado por ações fragmentadas, setorializadas e por demandas de caráter pontual, emergencial e compensatório (Cf. Dagnino, 2002, p. 299).

explicitarem os conflitos de interesses nos espaços conselhistas. A baixa capacidade de mobilização acaba dificultando a sustentação, por parte dos conselheiros, de uma tática de confronto nestes espaços, podendo limitar-se a uma atuação setorializada, localista e fragmentada¹⁷. São os espaços de organização extra-institucional que podem promover a mobilização social e a pressão sobre os conselhos para reforçar o poder de seus representantes nas disputas e conflitos de interesses existentes. Dessa forma, quanto mais qualificadas as discussões desenvolvidas nestes espaços, maior a capacidade de representantes não-governamentais em propor e intervir com qualidade nas políticas públicas.

Como também ressaltamos, tanto entre os diversos segmentos que representam a sociedade civil como entre esta e os representantes governamentais existem assimetrias com relação às informações e conhecimentos necessários para uma participação mais consequente nos espaços conselhistas. Essa constatação é fortemente identificada na função deliberativa dos conselhos. Os conselhos têm incidido mais nos aspectos de implementação e fiscalização das políticas (alguns mais afetos à normatização das ações e convênios outros a uma avaliação da qualidade dos serviços) do que aos relativos à sua elaboração (discussão do conteúdo dos programas e ações governamentais), proposição e deliberação. A pouca efetividade da ação deliberativa é também evidenciada no que se refere aos aspectos orçamentários dos programas e das políticas. Constata-se uma baixa incidência dos conselhos tanto em relação às discussões relativas às previsões orçamentárias quanto aos recursos dos fundos públicos¹⁸, que ocorre tanto devido ao não repasse destas informações pelos governos quanto à dificuldade dos conselheiros da sociedade civil de lidarem com tal tipo de informação. A centralidade desta discussão na determinação das possibilidades e limites de criação de políticas e serviços tem relação direta com a função deliberativa dos conselhos.

2.3 CONSELHOS DE DIREITOS: PREMISSAS ANALÍTICAS

As prerrogativas legais da função dos conselhos no campo das políticas dependem, para sua efetividade, de questões de diferentes ordens. Uma primeira, é a configuração da política econômica e seus impactos na política social, como visto anteriormente. O poder de decisão do conselho na proposição de políticas só é efetivo se são dadas as condições orçamentárias para a sua execução. E o conselho exerce essa função propositiva e melhora a eficácia das políticas se são colocadas em discussão o seu conteúdo, objetivos, estratégias e prioridades (Carvalho, Carvalho & Teixeira, 2000). Tratar deste campo particular da dinâmica político-operativa dos espaços conselhistas é tratar das características ideo-políticas, demandas, formas de mobilização e de luta dos movimentos

¹⁷ “Ou seja, se por um lado, as deficiências na comunicação dos conselheiros com suas bases se traduzem na conformação de públicos fracos no processo deliberativo no interior dos conselhos, por outro, essas fissuras na comunicação diminuem a força dos conselhos enquanto públicos que disputam numa esfera pública mais ampla. Sem capilaridade social, os conselhos são levados ao isolamento e à debilidade” (Tatagiba, 2002, p.66).

¹⁸ Cabe aos conselhos gestores a administração dos fundos orçamentários das políticas que eles se atêm. É por meio destes fundos que é dado o repasse dos recursos federais para estados e municípios e destes para as entidades prestadoras de serviços.

e organizações que representam os interesses das classes subalternas no campo da sociedade civil. É deste e neste campo que as representações conselhistas não-governamentais são produzidas. Conhecer os conselheiros é conhecer suas organizações, os interesses que representam. A efetividade da dinâmica político-operativa do conselho está relacionada com a densidade ideo-política dos movimentos e organizações e de quem as representa nos conselhos. É recorrente nas análises a afirmação de que as funções legais atribuídas aos conselhos tendem a serem mais operacionalizadas quando são criados em um processo de mobilização e organização dos segmentos alvo das políticas de que trata o conselho (*idem*). Mobilização e organização, tanto para indicar as representações, fundamentalmente não-governamentais, como também para envolver os sujeitos demandantes e alvo das políticas e serviços, pela publicização das ações conselhistas como na abertura de canais de interlocução com esses segmentos. Este processo pode possibilitar aos conselheiros da sociedade civil a assumirem uma função de mediação de interesses coletivos e não de interesses particulares e corporativistas de suas organizações e segmentos representados. Função para a qual é necessária também a existência de procedimentos de transparência na apresentação de informações e nas prestações de contas assim como investimentos em ações formativas nos representantes da sociedade civil como também nos governamentais.

A função de mediação dos interesses coletivos dos segmentos sociais atendidos pelas políticas setoriais é potencializada se os conselheiros visualizam os conselhos também como espaços de “recomposição da totalidade da política social”. Como afirma Teixeira (2000, p. 45), “os Conselhos deveriam ter esta tarefa, que transcende a política específica e setorial”. A lógica da fragmentação e da setorialização das políticas - característica central das políticas sociais no capitalismo monopolista (cf. Netto, 1991); é também levada aos processos de formação das demandas dos movimentos sociais, que tendem a circunscrevê-las no horizonte das políticas setoriais (movimentos de luta pela moradia, pela saúde, pela educação, que acabam confinando suas ações e demandas nos espaços conselhistas e nos limites do que é posto como factível pelo Estado). O mesmo é visibilizado no incentivo à formação de identidades particularistas (criação dos conselhos em função do gênero, etnia, geração, entre outros). Um dos caminhos perspectivados para enfrentar esta fragmentação e setorialização é a criação de fóruns de articulação entre os diferentes conselhos para fazer discussões integradas das políticas¹⁹, definição coletiva de demandas, propostas e socialização de informações bem como integrar a estes fóruns o conjunto dos sujeitos que são alvo das políticas setoriais (Carvalho; Teixeira, 2000). Esta perspectiva pode fomentar e induzir, nestes sujeitos, a geração de ações coletivas de expressão e mobilização para que os conselhos se transformem em arenas de luta de defesa e proposição de serviços e políticas de qualidade. Para tanto, a criação de espaços e formas de articulação entre os conselhos parece ser um importante caminho nesta perspectiva de integração das políticas.

¹⁹ Como, por exemplo, construir uma agenda comum em torno de campanhas que possam alterar o rumo das políticas: auditoria da dívida; taxação das grandes fortunas; direcionamento do fundo público para a aplicação em políticas sociais; reversão dos combates aos direitos trabalhistas e sociais impetrados pela reforma trabalhista e pela Lei do teto de gastos na educação e saúde, entre outros.

2.4 OS CONSELHOS DE DIREITOS E SUA RELAÇÃO COM O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO

Pelo conjunto de problematizações que elucidam os limites dos espaços conselhistas, o qual tratamos nas páginas anteriores, tem-se desenvolvido reflexões de que o investimento dos movimentos e organizações sociais na segunda metade dos anos 1980 na participação em arenas institucionais - cuja força maior são os espaços conselhistas - reduziu a capacidade das mobilizações coletivas no campo extra-institucional. Defendemos que estas problematizações, menos do que conduzirem a um descrédito destes espaços, apontam em direção à necessidade de aperfeiçoá-los e consolidá-los no sentido de que atuem no conjunto de atribuições a eles legalmente postas. A contribuição maior destes espaços para o processo de democratização da esfera estatal – mediada aqui pela universalização e qualidade das políticas sociais - está ancorada na ampliação do seu potencial político sustentado na articulação destes espaços institucionais com as lutas mais amplas dos movimentos e organizações das classes subalternas. É esta articulação que substantiva o conteúdo político destes espaços em sua relação com a democratização, é ela que possibilita ampliar o entendimento da relação conselho-democracia pela simples formalização de espaços de participação no campo das políticas. Relacionar conselhos com processos de democratização é investir na criação e fortalecimento de espaços extra-institucionais de organizações, movimentos e lutas e que estas possam exercer pressão nas arenas conselhistas em prol da defesa dos projetos e demandas advindas “dos de baixo”.

Combinar a capacidade de proposição com a mobilização e o protesto é condição para ampliar a força de incidência das organizações sociais sobre as políticas públicas. É esta articulação que substantiva a contribuição conselhistas para a democratização. Como nos esclarece Netto (2004, p. 20), os espaços conselhistas, se apartados de uma dinâmica político-organizativa que os transcenda, terão sua funcionalidade minimizada. Para dar densidade e potencialidade política aos espaços e à funcionalidade dos conselhos, o autor nos convoca à tarefa em combinar a resistência nesses espaços com um *pesado investimento na organização política das classes subalternas*.

Uma outra contribuição dos conselhos para a democratização é em relação à atuação estatal nas políticas. O exercício da participação institucional de diferentes segmentos que compõem o campo da representação da sociedade civil bem como de agentes públicos tem contribuído para a redução, mesmo que ainda frágil, de comportamentos e ações do Estado no campo das políticas, como o clientelismo, a corrupção e o autoritarismo. Como processos em permanente construção, estas arenas possibilitam, por exemplo, o exercício da exigência de transparência das informações da questão financeiro-orçamentária, a fiscalização dos gastos e questionamento de sua legitimidade através de mecanismos judiciais (representação junto ao Ministério Público, Ação Civil Pública) ou político-administrativos (denúncia junto ao tribunal de contas, aos meios de comunicação etc.); dos critérios de criação de serviços e políticas, das prioridades e fiscalização das ações etc. Elementos

que contribuem para o fortalecimento de uma tendência contrária à privatização dos espaços e dos assuntos públicos e de formas mais democráticas de gestão pública nas políticas.

Neste campo de intervenção, torna-se fundamental destacar que a ação dos conselhos no sentido da reivindicação de políticas públicas de caráter universalista pode contribuir para o tensionamento dos recursos do fundo público em favor dos interesses das classes subalternas. O fato de ocorrer o tensionamento não significa dizer que ocorrerá, efetivamente, uma reorientação dos recursos do fundo público para a ampliação e melhoria das políticas sociais; muito menos, significa que esta ação é ou deva ser a estratégia central das lutas sociais. O que afirmamos é que os espaços conselhistas, se dotados de intervenções na direção da ampliação e da qualidade das políticas sociais contribuem para tensionar a luta em torno da destinação do fundo público e, portanto, para o processo de democratização²⁰.

Nessa direção, o espaço dos conselhos é apreendido como *uma* das instâncias sócio-políticas possibilitadoras do desenvolvimento de processos de lutas de defesa de direitos e políticas, de promoção da fiscalização das ações estatais no campo das políticas, de articulação entre forças sociais convergentes, da denúncia e publicização da redução de direitos e do financiamento público para as políticas e os serviços sociais e do desenvolvimento de ações que extrapolem o espaço restrito da institucionalidade estatal (principalmente através da articulação dos conselhos com as lutas extra-institucionais). É com estas duas dimensões – *a do âmbito dos processos organizativos e mobilizatórios das classes subalternas na sociedade civil e a do âmbito das políticas públicas setoriais estatais* que situamos o significado *político-estratégico dos conselhos e a contribuição desses espaços para o processo de democratização social e política no Brasil*. O desafio que nos é colocado, de forma urgente, é fazê-los funcionar com esse conteúdo político-estratégico (*sem o qual eles não têm nenhuma funcionalidade e eficácia*), ainda mais nesses marcos conjunturais que acentuam de forma mais perversa e restrita a destinação do fundo público para os investimentos sociais.

REFERÊNCIAS

Azevedo, S. (2004). *Governança democrática e poder local: A experiência dos conselhos municipais no Brasil*. RJ: Revan/Fase.

Borón, A. (2007). O que aconteceu com nossas democracias? *Revista Universidade e Sociedade*, Ano XVII, (40).

Brasil. *Indicadores de Desenvolvimento Brasileiro*. http://189.28.128.178/sage/apresentacoes/arquivos/indicadores_de_desenvolvimento_2013.pdf. Acesso em 05 jun. 2013.

²⁰ No capitalismo a apropriação e a destinação do excedente que compõe o fundo público estatal nunca poderá comprometer um determinado nível de lucro que compense o investimento do capital. No entanto, a luta para a expansão da destinação desses recursos para atender as necessidades do trabalho, em si, tensiona a ordem do capital, pois pode interferir no nível da apropriação privada do excedente.

Carganholo, M. D. (2010). Inserção externa e vulnerabilidade da Economia brasileira no Governo Lula. In: Magalhães, J.P.A. (org.). *Os Anos Lula: contribuições para um balanço Crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro, Ed. Garamond.

Carvalho, M. C., & Teixeira, A. C. (2000). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Polis.

Coutinho, C. N. (1997). Notas sobre cidadania e modernidade. *Praia Vermelha*, Rio de Janeiro: UFRJ.

Coutinho, C. N. (1989). *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus.

Dagnino, E. (2002). Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: Dagnino, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. SP: Paz e Terra.

Demier, F. (2012). Democracias Blindadas nos dois lados do Atlântico: Formas de dominação político-social e contrarreformas no tardo-capitalismo (Portugal e Brasil). *Libertas*, 12 (2). Juiz de Fora: EDUFJF.

Demier, F. & Duriguetto, M. L. (2017). Democracia blindada, contrarreformas e luta de classes no Brasil contemporâneo. *Argumentun*, Vitória, 9 (2), 8-19.

Druck, G. & Filgueiras L. (2007). Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. *Revista Kalálysis*, Florianópolis, 10 (1), 24-34.

Filgueiras, L. (2014). A natureza e os limites do desenvolvimentismo no capitalismo dependente brasileiro. *Margem Esquerda: ensaios marxistas*, (23). SP: Boitempo, 2014.

Filgueiras, L., Pinheiro, B., Philigreat, C. & Balanco, P. (2010). Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos lula. In: MAGALHAES, J. P. A. (org.). *Os Anos Lula: contribuições para um balanço Crítico 2003-2010*. RJ. Garamond.

Fiori J. L. (1995). *Em busca do dissenso perdido*. RJ: Insight.

Gonçalves, R. (2012). Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. *Revista Soc. Bras. Economia Política*, SP, (31), 5-30, fev. 2012.

Gonçalves, R. *Balanço crítico da economia brasileira nos governos do Partido dos Trabalhadores*. Acesso em: 26 set. 2013a. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/hpp/mostra.php?idprof=77>.

Gonçalves, R. *Governo Dilma - Apoteose da mediocridade: cinco fatos e uma pergunta*. Acesso em: 26 set. 2013. 2013b. In: Portal: <http://www.ie.ufrj.br/hpp/mostra.php?idprof=77>.

- Gonçalves, R. & Filgueiras, L. (2007). *A economia política do governo Lula*. RJ: Contraponto.
- Gramsci, A. (2000). *Cadernos do cárcere*. (3). RJ: Civilização Brasileira.
- Iasi, M. L. (2011). *Ensaio sobre consciência e emancipação*. SP: Expressão Popular.
- Katz, C. (2016). *Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo e socialismo*. SP: Expressão Popular.
- Losurdo, D. (2004). *Democracia ou bonapartismo*. RJ: Editora UFRJ/UNESP.
- Luce, M. A. (2013). Superexploração da força de trabalho no Brasil: evidências da história recente. In: Almeida Filho, N. (org). *Desenvolvimento e dependência: cátedra Ruy Mauro Marini*. Brasília: Ipea.
- Mancini, M. (2016). *Fundo público e orçamento das políticas sociais: uma análise da união nos 12 anos de governo PT (2003 – 2014)*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora.
- Mandel, E. (1982). *O Capitalismo Tardio*. SP: Abril Cultural.
- Marx, K. (1977). *Contribuição à crítica da economia política*. SP: Martins Fontes.
- Marx, K. (2005). *Crítica da filosofia do direito de Hegel*. SP: Boitempo, 2005.
- Marx, K. & Engels, F. (*Textos*, vols. 1 e 3. SP: Edições Sociais, 1975 e 1977a.).
- Marx, K. & Engels, F. (1984). *A Ideologia Alemã (Feuerbach)*. SP: Hucitec.
- Marx, K. (2010). *Sobre a questão judaica*. SP: Boitempo..
- Martins, C. E. (2011). Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina. SP: Boitempo.
- Martins, C. E. (2011a.). O pensamento social de Ruy Mauro Marini e sua atualidade: reflexões para o século XXI. *Crítica Marxista*, (32), 127-146, Campinas: UNICAMP.
- Netto, J. P. (1990). *Democracia e transição socialista: escritos de teoria e política*. BH: Oficina de Livros.
- Netto, J. P. (1991). *Ditadura e Serviço Social*. SP: Cortez.
- Netto, J. P. (1995). *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. SP: Cortez.

Netto, J. P. (2004). Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil. In: Boschetti, I; Pereira, P. A.; César, Ma. A. et al. *Política Social: alternativas ao neoliberalismo*. Brasília: UNB.

Oliveira, F. (1998). *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes.

Osorio, J. (2012). América Latina; o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. In: Ferreira, C., Osório, J. & Luce, M.S. (Orgs). *Padrão de reprodução do Capital*. SP: Boitempo.

Poulantzas, N. (1985). *O Estado, o poder, o socialismo*. RJ: Graal, 1985.

Sader, E. (2013). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. SP: Boitempo.

Salvador, E. (2010). *Fundo público e seguridade social no Brasil*. SP: Cortez.

Santos, F. L. B. (2016). *Além do PT: a crise da esquerda brasileira em perspectiva latino-americana*. SP: Elefante.

Santos Jr. O. A., Ribeiro, L. C. Q. & Azevedo, S. (2004). Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: (orgs.). *Governança democrática e poder local*. A experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan.

Soares, L.T. (2001). *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis: Vozes.

Souza Filho, R. (2016). Fundo público e políticas sociais no capitalismo: considerações teóricas. *Revista Serviço Social e Sociedade*, SP: Cortez, (126).

Tatagiba, L. (2002). Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: Dagnino, E (Org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. SP: Paz e Terra.

Tribunal de Contas da União. (2010). *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República*. Exercício de 2009. Brasília, TCU.

INTERDISCIPLINARIDADE E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

BEATRIZ OLIVEIRA ARAUJO
CAIO DE ALCÂNTARA GOMES DA CRUZ
FABIANA DA SILVA CHRISPIM
FERNANDO SANTANA DE PAIVA

APRESENTAÇÃO

O presente capítulo tem por objetivo tecer algumas reflexões sobre os desafios e as possibilidades do desenvolvimento de uma prática interdisciplinar no âmbito da política de assistência social. A interdisciplinaridade pode ser compreendida como uma perspectiva de análise e intervenção na realidade, que tem sido preconizada como uma das diretrizes para o trabalho em diferentes políticas públicas, dentre elas a assistência social.

Realizaremos um breve debate sobre o conceito de interdisciplinaridade, sinalizando como sua emergência está associado às mudanças ocorridas no campo científico durante as últimas décadas. Posteriormente, apresentaremos de maneira sumária, como a interdisciplinaridade tem sido incorporada no quefazer no SUAS, sinalizando alguns limites enfrentados pelas/pelos profissionais em sua materialização. A partir das reflexões contidas neste texto, desejamos contribuir com o debate sobre as possibilidades para a realização de uma prática interdisciplinar nos cenários vivenciadas pelas e pelos profissionais do SUAS em nosso país.

1 INTERDISCIPLINARIDADE: EM BUSCA DE UMA DEFINIÇÃO

O debate sobre a interdisciplinaridade no campo científico ganhou força a partir dos anos 50 do século passado, na medida em que se fortalecera a necessidade de uma revisão sobre os pressupostos epistemológicos vigentes no cenário acadêmico. Nesse sentido, a interdisciplinaridade corresponde a necessidade de superação de um modelo de produção do conhecimento fragmentado, herdeiro de uma visão reducionista que conformou parte da ciência moderna. Ao mesmo tempo, adotar a direção da interdisciplinaridade diz respeito à realização de um trabalho que se dá pela ideia

do comum em meio às diferenças, tendo em vista a interação entre os distintos campos científicos. Isso significa a possibilidade, e ao mesmo tempo, o desafio em se mobilizar diferentes conceitos e metodologias em prol da construção de algo que está para além do preconizado pela racionalidade unidisciplinar (Fazenda, 2011).

Historicamente, a discussão sobre a produção do conhecimento por um prisma interdisciplinar sofreu um declínio no século XIX. A ascensão de um modelo científico de matriz positivista contribuiu para a segmentação dos diferentes campos do saber, e, expressou o auge de um tipo de racionalidade, e, de forma paralela, fortaleceu o saber restrito aos moldes unidisciplinares (Gomes & Deslandes, 1994). A este respeito, Japiassu (1976), autor crítico da disciplinaridade dos saberes, considera que esta racionalidade segmentária, culminou em um tipo de exploração científica que valorizou sobremaneira o carácter da expertise como mola mestra da produção do conhecimento. Concomitantemente, passamos a experimentar o tempo dos especialistas, e, com isto, uma acentuada fragmentação do conhecimento. Ao longo do tempo, valorizou-se, portanto, a necessidade construída, de se especificar os objetos, métodos e materiais que teriam como finalidade conferir certa estabilidade, e, mesmo, o reconhecimento de uma disciplina tida como verdadeiramente científica.

Minayo (1994; 2010) considera ainda que a expansão da ciência, como prática social, ocorreu de maneira substancial durante o século XIX, produzindo efeitos diretos na organização da vida social. O surgimento de novas disciplinas, bem como as transformações observadas em campos já existentes, adveio em virtude das necessidades forjadas em um mundo em movimento. Neste cenário, a autora adverte que o *modus operandi* oriundo da vertente positivista hegemonizou-se, e, conseqüentemente, as disciplinas passaram a se organizar através da adoção de objetos isolados, reificando uma metodologia específica, de carácter reducionista, a-histórica e asséptica. Esse movimento representou a adoção de uma linguagem e uma prática própria de uma dita “ciência rigorosa”, tida como regra a ser seguida.

A defesa em torno da articulação dos diferentes campos do conhecimento, assim como sua aproximação com a realidade do mundo vivido, ressurgiu muito fortemente no século XX, sobretudo a partir da crise universitária dos anos 1960, quando os paradigmas científicos tradicionais, compartimentados e com base na filosofia da consciência - que separa o sujeito do objeto - passaram a ser questionados. Foi na década de 1960 e no início dos anos 1970, que se fortaleceu entre intelectuais e estudiosos uma crítica mais refinada das teorias totalizantes, das grandes narrativas sociológicas e da pouca adesão do paradigma positivista às razões e necessidades colocadas pela sociedade à comunidade acadêmica (Alves-Mazzotti & Gewandsznajder, 2010).

A partir destas considerações, Minayo (2010) salienta que a interdisciplinaridade constitui uma articulação de várias disciplinas em que o foco é o objeto, o problema ou o tema complexo, para o qual não basta a resposta de uma única área. Ao falarmos em interdisciplinaridade, temos em mente que frente a um objeto concreto, sempre trabalhamos com fragmentos disciplinares conectados pela pergunta central, com o intuito de compreendê-lo de forma mais profunda, mais

ampliada e mais complexa. Certamente, a cooperação interdisciplinar deve ocorrer mediante o diálogo com a realidade e o mundo vivido pelos sujeitos sociais. Assim, precisar quais disciplinas deverão ser mobilizadas para compor uma abordagem interdisciplinar prescindirá da delimitação do problema a ser investigado, mas sobretudo, da perspectiva ético-política que orienta tal análise e intervenção.

Minayo (2010) considera ainda que, ao adotarmos uma abordagem interdisciplinar, é necessário que o conjunto de trabalhadores realize uma revisão sobre a teoria com a qual se almeja trabalhar. Para tanto, é importante colocar em debate os conceitos de cada área, realizando uma profunda reflexão sobre os processos de produção do conhecimento realizados, bem como as práticas decorrentes. Trata-se de um novo modo de operação, tanto da produção do conhecimento, mas certamente na realização das intervenções profissionais.

De acordo com Furlanetto (2011, p. 48) a interdisciplinaridade “está destinada a mover-se nas fronteiras de territórios estanques e separados, procurando descobrir brechas e permeabilidades no espaço *do entre* que permitam estabelecer novas relações”. Tais fronteiras que foram rigidamente construídas ao longo da história do conhecimento científico, resistem ao serem colocadas em xeque, haja vista os interesses e dogmatismos envolvidos na manutenção de poder sobre o conhecimento, que é considerado restrito a um determinado campo científico.

Gomes e Deslandes (1994) entendem que a interdisciplinaridade é requisitada na medida em que se reconhece que a fragmentação do saber encontra seu real limite. As diferentes áreas do conhecimento e as profissões não devem assumir, sob risco de um fracasso iminente, a pretensão de oferecer todas as respostas a um problema, haja vista os limites inerentes a toda e qualquer área. A interdisciplinaridade, como um caminho a ser seguido, representa, por sua vez, a busca e o reconhecimento pela totalidade do conhecimento. A fragmentação dos objetos, temas e questões analisadas, pode representar, em verdade, uma impossibilidade produzida por aqueles que pesquisam, em se conectar o singular ao universal, o individual ao coletivo. Ademais, a institucionalização do saber científico tem produzido, conforme nos advertira Fals Borda (2014), o aprisionamento de nossa capacidade criativa em construir outras maneiras de perguntar e responder sobre as necessidades sociais, em detrimento da valorização de um saber técnico distanciado da vida vivida, e, por conseguinte, altamente limitado.

A necessidade em se romper com uma perspectiva rígida, e, mesmo corporativa no processo de produção do conhecimento e atuação profissional, é atestada por Frigotto (2008), que considera a interdisciplinaridade como uma necessidade humana e não como um mero conceito esvaziado de sentido. Para o autor, o necessário trabalho interdisciplinar, na produção e na socialização do conhecimento no campo das ciências humanas e sociais, não decorre de uma arbitrariedade racional e abstrata. Decorre, sobretudo, da própria forma encontrada pelo homem em produzir-se como ser social e como sujeito do conhecimento.

Segundo o autor supracitado, os seres humanos, ao intentarem satisfazer suas múltiplas e sempre históricas necessidades biológica, intelectual, cultural, afetiva e estética, estabelecem as mais diversas relações sociais. Nessa direção, a produção do conhecimento e sua socialização ou negação para determinados grupos ou classes, está diretamente relacionada ao conjunto de práticas e relações que produzem os homens num determinado tempo e espaço. É justamente a partir desta condição que o conhecimento e suas práticas decorrentes conseguem atingir uma efetiva materialidade histórica. Por conseguinte:

A necessidade da interdisciplinaridade na produção do conhecimento funda-se no caráter dialético da realidade social que é, ao mesmo tempo, una e diversa, bem como na natureza intersubjetiva de sua apreensão. Este caráter uno e diverso da realidade social nos impõe distinguir os limites reais dos sujeitos que investigam dos limites do objeto investigado. Delimitar um objeto para a investigação não é fragmentá-lo, ou limitá-lo arbitrariamente. Ou seja, se o processo de conhecimento nos impõe a delimitação de determinado problema isto não significa que tenhamos que abandonar as múltiplas determinações que o constituem. É neste sentido que mesmo delimitado, um fato teima em não perder o tecido da totalidade de que faz parte indissociável (Frigotto, 2008, p. 43-44).

Frigotto (2008) e Minayo (2010) consideram, portanto, que a interdisciplinaridade se configura como uma necessidade para a superação de um modelo de produção do conhecimento e prática profissional extremamente fragmentado. A interdisciplinaridade de fato, que pode ser promovida no encontro entre Psicologia e Serviço Social no âmbito do SUAS, e demais atores sociais, no enfrentamento às expressões da “questão social”, pode promover uma reinvenção nos modos de produção do conhecimento de ambas as áreas, visando o rompimento de fronteiras rígidas que foram se estabelecendo ao longo da história. Uma demarcação de fronteiras que subdivide as necessidades humanas em esferas objetivas e subjetivas, mas que não condizem com as experiências vivenciadas pelas/pelos profissionais e pessoas atendidas nos serviços ofertados pela política de Assistência Social.

1 A INTERDISCIPLINARIDADE NO SUAS: ALGUNS APONTAMENTOS

Conforme aventado anteriormente, compreendemos que a interdisciplinaridade pode ser vislumbrada como uma prática de atuação que pode potencializar a realização do trabalho realizado por assistentes sociais e psicólogas/os no âmbito da política de assistência social. Tal horizonte de atuação é, inclusive, preconizado por documento que parametriza a atuação profissional neste contexto, ao compreender que:

As abordagens das duas profissões podem somar-se com intuito de assegurar uma intervenção interdisciplinar capaz de responder a demandas individuais e coletivas, com

vistas a defender a construção de uma sociedade livre de todas as formas de violência e exploração de classe, gênero, etnia e orientação sexual (CFP/CEFESS, 2007, p. 38).

Almeida e Silva (2017) avaliam que a interdisciplinaridade deve ser adotada no SUAS, haja vista que as/os profissionais estão inserida/os em uma realidade múltipla e complexa, o que tem exigido análises mais abrangentes que sustentem práticas mais efetivas. Entretanto, os autores advertem que podem existir conflitos e/ou falta de clareza entre as/os profissionais da Psicologia e do Serviço Social no tocante à realização de um trabalho interdisciplinar nesta política. Por conseguinte, superar a lógica do atrito e da divisão entre tais campos, além de necessário, pode representar também, a própria qualificação do trabalho realizado.

A prática interdisciplinar visa fortalecer relações de cooperação entre as disciplinas e campos de atuação profissional. Matos e Pires (2009), a partir de experiências produzidas no campo da saúde coletiva, consideram que a atuação interdisciplinar, por significar a conjunção de diferentes saberes, poderá produzir melhores efeitos na vida dos sujeitos atendidos. Ademais, a interdisciplinaridade pode também contribuir para o fortalecimento de um trabalho coletivo, na medida em que favorece o desenvolvimento de ações pautadas pelo diálogo e pela articulação entre os diferentes saberes e fazeres. A este respeito, afirmam ainda que:

Segundo a perspectiva da complexidade, a interdisciplinaridade comporta relações de troca e cooperação entre as diferentes disciplinas, bem como a articulação e interação dos saberes/fazeres, favorecendo que o coletivo de trabalhadores possa construir novas possibilidades de trabalho, de soluções e de alternativas, ultrapassando as fronteiras meramente disciplinares. (Matos & Pires, 2009, p. 342).

É importante salientar que o processo de atuação interdisciplinar, que ocorre no âmbito do SUAS, deve ser compreendido a partir das mediações produzidas pela própria política. Portanto, a despeito de concordarmos que a interdisciplinaridade possa orientar as ações na área, é preciso considerarmos os desafios ainda existentes para que as fronteiras disciplinares sejam rompidas na política de assistência social, e, de fato a interdisciplinaridade aconteça.

Nessa direção, é importante ressaltar que a construção da ação interventiva no âmbito do CRAS e do CREAS é atravessada por uma série de contradições próprias da sociabilidade do modo de produção capitalista (MPC). A ação interventiva das trabalhadoras e dos trabalhadores esbarra em limites estruturais, e, enfrenta, diariamente, questões muito complexas oriundas das demandas populacionais. Frente a este cenário, é importante compreendermos em que condições a interdisciplinaridade, tida como perspectiva de análise e intervenção profissional, pode efetivamente se materializar (Almeida; Silva, 2017).

Outro aspecto de relevância a ser destacado, conforme nos advertem Mangini e Miotto (2009), é que pensar e atuar de maneira interdisciplinar envolve enfrentar um projeto político educacional, que é fundamental para a manutenção do ordenamento social capitalista. O modelo de educação

em voga, em seus diferentes níveis, mas especialmente no âmbito do ensino superior, enfatiza o alto nível de especialização e de especificação das funções que competem a cada categoria profissional. Certamente que tais especificidades e singularidades são importantes e devem ser resguardadas. Entretanto, poderá ser salutar o desenvolvimento de ações e programas que contribuam também para a construção coletiva do conhecimento e a proposição de intervenções que estejam para além de um único campo profissional.

As dificuldades em se propor um projeto formativo de caráter interdisciplinar poderá contribuir para as dificuldades vivenciadas pelas/pelos profissionais no cotidiano do trabalho. Ou seja, não será estranho que as/os profissionais apresentem maiores dificuldades em produzir uma prática que esteja para além do que é preconizado para sua pretensa especialidade e/ou categoria profissional, uma vez que tal experiência não fora oportunizada ao longo de sua formação. Não à toa, muitos profissionais quando se inserem no SUAS, mas também em outras políticas públicas, se deparam com uma proposta de trabalho que pode ir na contramão do que lhe foi apresentado em seu processo de formação (Sentra & Guzzo, 2012).

As limitações, que porventura ainda se fazem presentes no bojo formativo de ambas as áreas, pode incorrer na perpetuação de uma visão e uma ação dicotômica no que diz respeito ao que compete a cada profissional. As/os psicólogas/os podem avaliar que lhes cabe meramente intervir sobre os problemas da “psique”, enquanto as/os assistentes sociais entendem que lhes compete a atuação estritamente no campo social (Sentra & Guzzo, 2012). Todavia, como ressalta Cordeiro (2018), em concordância com o CFP/CEFESS (2007), cabe às duas áreas identificar as possibilidades de diálogos e de intercessões na realização do trabalho em conjunto, a fim de atender o sujeito da política em sua totalidade. Desta forma, a autora argumenta que:

[...] (o) psicóloga(o) precisa, por exemplo, aprender com a(o) assistente social a importância de perguntar em uma primeira entrevista se a família está cadastrada no Cadastro Único (CadÚnico) ou se possui algum benefício eventual, e a(o) assistente social precisa considerar a história da família e saber lidar com emoções. Intervir na fome ou no sofrimento não são funções privativas de nenhuma categoria profissional (Cordeiro, 2018, p. 170).

A partir deste cenário, ganha relevo o investimento em processos de formação continuada, que possam enriquecer os referenciais teóricos e metodológicos de atuação e que possam instrumentalizar as/os profissionais na construção de uma prática interdisciplinar. Curiosamente, de acordo com Salgado (2015), a própria noção de interdisciplinaridade, não é plenamente compreensível entre as/os profissionais inseridos no SUAS. Isso se deve, em parte, por se tratar de um conceito ainda em construção, mas que pode revelar também o pouco espaço destinado a este debate no processo formativo.

Apesar desta limitação no tocante à apreensão conceitual, Barbosa e Brisola (2013) e Salgado (2015), ressaltam que as/os trabalhadores sociais do SUAS, de maneira geral, comungam da ideia em se fortalecer um trabalho interdisciplinar, bem como se mostram muito disponíveis para

a construção de metodologias de intervenção que sejam comuns às áreas ali atuantes. Tanto as/os psicólogos quanto as/os assistentes sociais entendem como fundamental a interdisciplinaridade como uma perspectiva para se compreender a realidade do sujeito atendido na política em sua totalidade, para que assim, haja de fato, uma prática mais coletiva e crítica, e que contribua para consolidação da política de assistência como um direito.

É importante salientar que a interdisciplinaridade não deve ser empregada como panaceia para todos os males. Nesse sentido, Mueller (2006) aponta o perigo de cooptação desta categoria pelo próprio MPC, uma vez que “a interdisciplinaridade é invocada de maneira indiscriminada para a concretização de fins puramente instrumentais” (p. 209). Ou seja, há o risco de que em nome de um certo receituário que conclama a troca entre os saberes, possa ocorrer, de fato, a supressão do debate sobre as condições objetivas para a efetivação desta prática. Além disso, é essencial termos em mente que não será a prática interdisciplinar que resolverá *per si* as mazelas provocadas pelas expressões da “questão social”.

Ainda importante salientar que instrumentalizar, e, por conseguinte, despolitizar a interdisciplinaridade, pode, em verdade, contribuir para um processo de excessiva responsabilização da/do trabalhador. Tomar a interdisciplinaridade como uma mera competência que deve ser aprendida e aprimorada, pode levar a não compreendê-la como uma ação que se dá *no e pelo* trabalho, imerso em contradições e conflitos. Nesse sentido, não devemos pensar a interdisciplinaridade de maneira isolada e descolada da totalidade na qual tanto o trabalho como a vida social dos sujeitos atendidos pelo SUAS acontece.

Para além disso, o trabalho na política de assistência social, ao se concretizar no âmbito da sociabilidade capitalista, enfrenta a lógica perpetrada pelo mercado, que incide diretamente na realização do trabalho dos profissionais dos CRAS e CREAS. Diante de um investimento público insuficiente, e de sucessivos sucateamentos próprios de uma conjuntura de acirramento da agenda ultraneoliberal, as/os trabalhadores sociais da política de assistência social enfrentam o desafio de construir o seu trabalho em condições adversas e precárias, sendo comum uma demanda muito além do que se pode atender. Enfrentam, costumeiramente, também, uma forte burocracia, que restringe significativamente o tempo de trabalho, de modo que os horários para a realização de reuniões em equipe, bem como o encontro com as famílias e com a comunidade fica ainda mais limitado, sendo essas atividades essenciais para a concretização de um trabalho interdisciplinar (Leão, Inocêncio & Angelim, 2018).

Ademais, “refletir sobre a relação entre um técnico e outro no trabalho interdisciplinar sucinta a inclusão de um novo elemento: o mundo, expresso na comunidade em que atuam através do público alvo” (Almeida & Silva, 2017, p. 8). Sendo assim, as/os trabalhadores inseridos no SUAS devem apostar na construção de suas ações a partir da realidade concreta de quem é o sujeito atendido pela política de assistência. A partir disto é possível que as diferentes perspectivas profissionais sejam empregadas para uma melhor compreensão da vida da população em um determinado território.

E mais do que isso, tal processo de ação e reflexão deve ocorrer em conjunto com a comunidade, de modo a inseri-la na construção de novos saberes que dizem respeito, sobretudo, ao cotidiano por ela vivido.

Tem-se assim, segundo Silva (2011), um grande desafio na efetivação do trabalho interdisciplinar, visto que historicamente a assistência no Brasil foi constituída a partir de um caráter filantrópico e paternalista, de modo a perpetuar práticas que não fomentam o protagonismo e a autonomia do sujeito alvo das políticas de assistência. A interdisciplinaridade, portanto, conforme sinalizado no presente capítulo, para se concretizar nos CRAS e nos CREAS deve ocorrer, sobretudo, junto ao sujeito, ao grupo e/ou à família assistida, e não apenas entre os profissionais (Barbosa & Brisola, 2013).

Nessa direção, as/os assistentes sociais e as/os psicólogos devem apostar na construção de aportes teórico-metodológicos que se orientem pelo diálogo, participação e produção coletiva de alternativas frente às adversidades vivenciadas na realidade na qual se inscrevem. A interdisciplinaridade, por conseguinte, poderá se conformar como uma aliada nesta empreitada, na medida em que venha a se expressar a partir do movimento profissional de fortalecer também uma perspectiva ético-política que tenha como horizonte a construção da autonomia e a emancipação dos sujeitos de direito atendidos no âmbito do SUAS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste capítulo foi contribuir, de maneira sumária, com a discussão sobre o desenvolvimento da interdisciplinaridade no SUAS. Compreendemos que se trata de uma proposta importante para fortalecer as ações realizadas nos diferentes cenários de atuação profissional, mas reconhecemos os limites para sua efetiva concretização. É importante ressaltar que a interdisciplinaridade se configura como uma necessidade frente aos complexos desafios vivenciados em nosso tempo histórico.

Consideramos que o trabalho das/dos profissionais da Psicologia e do Serviço Social que atuam na política pública de assistência social, poderá ser mais exitoso, na medida em que as diferentes maneiras de se analisar as situações acolhidas nos serviços, possam realmente ocorrer desde uma perspectiva dialógica, crítica e construtiva. A intenção, portanto, é retratar a importância da temática para que as/os profissionais entendam a interdisciplinaridade como uma possibilidade de soma no cotidiano e prática profissional, evitando dessa forma a hierarquização de saberes.

Certamente, é imperioso demarcarmos que conclamar a interdisciplinaridade como uma possibilidade para a realização do trabalho não significa a anulação do saber disciplinar, com suas especificidades. Tampouco significa a justaposição de saberes, mas implica no reconhecimento dos limites e das potencialidades de cada campo do conhecimento para que possa haver uma abertura em direção a um fazer coletivo. O termo interdisciplinar não possui um sentido único e estável, uma

vez que se caracteriza pela intensidade das trocas entre os sujeitos que produzem o conhecimento e pelo grau de integração real das disciplinas, no interior de um projeto específico de pesquisa e/ou prática profissional.

Conforme salientado, a promulgação do SUAS tem oportunizado o encontro entre o Serviço Social e a Psicologia, e a despeito dos desafios que se observam na realização do trabalho interdisciplinar, é possível apostarmos que a articulação entre estes campos pode ocorrer tendo em vista que: 1) a realização de um trabalho de maior qualidade para o sujeito atendido; 2) a possibilidade de aprimoramento destes campos e a construção de novas maneiras de se atuar como psicólogo e assistente social.

Por fim, acreditamos que o empreendimento interdisciplinar vale a pena! Não como antídoto para todos os problemas, mas, talvez, como uma possível contribuição para que possamos nos deslocar dos lugares instituídos que podem cristalizar certa identidade profissional as vezes enrijecida e não vista pela ótica da construção histórica. Para além disso, entender que a partir do encontro com o outro é possível, -mesmo não sendo uma garantia-, (re)ver e (re)escutar algo que isoladamente não seria possível. Trata-se, quiçá, da possibilidade de expandirmos nossa capacidade de compreensão sobre os problemas que afligem a vida dos sujeitos, famílias, grupos e movimentos sociais com os quais atuamos. Possivelmente, na medida em que compreendemos um pouco melhor o que se passa a nossa volta, torna-se possível a construção de estratégias interventivas mais abrangentes.

REFERÊNCIAS

Almeida C. de G. F. & Silva, R. B. (2017). *A Interdisciplinaridade no SUAS: uma análise a partir do conceito de diálogo em Paulo Freire*. II Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: desafios contemporâneos, Londrina..

Alves-Mazzotti, A. J. & Gewandsznajder, F. (2010). *O método nas ciências naturais e sociais; pesquisa quantitativa e qualitativa*. 2. ed. São Paulo: Atica..

Barbosa. J. A. & Brisola E. M. A. (2013). Interdisciplinaridade: a percepção dos trabalhadores sociais dos centros de referência de assistência social (CRAS). *Revista UEPG*, Ponta Grossa, 21 (2), 297-209.

Brasil. (2004). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

Brasil. (2006). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS*. Brasília: MDS/SNAS.

Conselho Federal Psicologia & Conselho Federal de Serviço Social. (2007). *Parâmetros para a atuação de assistentes sociais e psicólogos(as) na Política de Assistência Social*. Brasília: CFESS; CFP.

Cordeiro M. P. A (2018). psicologia no SUAS: uma revisão de literatura. *Revista Brasil Psicologia*, Rio de Janeiro, 70 (3), 166-183.

Fals Borda, O. (2014). *Ciencia, compromiso y cambio social*. Caracas: Fundación Editorial El perro y la rana.

Fazenda, I. C. A. (2011). *Integração e interdisciplinaridade no ensino brasileiro: efetividade ou ideologia*. 6. ed. São Paulo: Edições Loyola.

Frigotto, G. (2008). A interdisciplinaridade como necessidade e como problema nas ciências sociais. *Rev. Ideação*, Paraná: Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

Japiassu, H. *Interdisciplinaridade e patologia do saber*. Rio de Janeiro: Imago. 1976.

Leão, A. A. C., Inocêncio, M. E. G. & Angeliz, I. C. S. (2018). Os Desafios Atuais Presentes na Política Pública de Assistência Social: uma análise a partir do trabalho dos Assistentes Sociais da cidade de Tupanatinga-Pe. *Revista Opara- Ciências Contemporâneas Aplicadas*, Pernambuco, 8 (2), 301-316.

Mangini F. N. R. & Mioto R. C. T. A interdisciplinaridade na sua interface com o mundo do trabalho. *Revista Katál*, Florianópolis, 12 (2), 207-215, 2008.

Matos, E. & Pires, D. E. P. (2009). Práticas de cuidado na perspectiva interdisciplinar: um caminho promissor. *Texto Contexto Enferm*, Florianópolis, 18 (2), 338-346.

Minayo M. C. S. (1994). Interdisciplinaridade: funcionalidade ou utopia? *Revista Saúde e sociedade*, São Paulo..

Minayo M. C. S. (2010). Disciplinaridade, Interdisciplinaridade e complexidade. *Revista Emancipação*, 2010.

Mueller, R. R. (2006). Educação como mercadoria: o processo de fetichização da interdisciplinaridade (53-56) In: *Trabalho, produção da existência e do conhecimento: o fetichismo do conceito de interdisciplinaridade*. 115f. Dissertação (Mestrado em educação) - Programa em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

Romeu, G. & Deslandes, S. F. (1994). Interdisciplinaridade na saúde pública: um campo em construção. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, Ribeirão Preto, 2 (2), 103-114.

Salgado F. F. (2015). *O Trabalho Interdisciplinar na Assistência Social: Análise da Experiência em um CRAS de Niterói - RJ*. Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social. Universidade de Santa Catarina, Florianópolis..

Senra C. M. G. & Guzzo, R. S. L. (2012). Assistência Social e Psicologia: sobre as tensões e conflitos do psicólogo no cotidiano do serviço público. *Revista Psicologia & Sociedade*, 24 (2), 293-299.

Silva L. de O. (2015). *O trabalho interdisciplinar nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS): uma análise preliminar*. VII Jornada Internacional de Políticas Públicas. UFMA, São Luiz..

Silva, C. S., Silva, I. R.; Brustolin, M. L. & Pessini, M. A. (2011). Algumas considerações sobre as influências do assistencialismo nas práticas psicológicas realizadas nos centros de referência de assistência social (cras). *Akrópolis Umuarama*, 19 (1), 3-13.

OS SUJEITOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DAS CONQUISTAS HISTÓRICAS AOS DESAFIOS DO PRESENTE

MARIANA DE ALMEIDA PINTO
CAMILA BORGES MACHADO
FERNANDO SANTANA DE PAIVA

APRESENTAÇÃO

Entre consensos e contradições, este capítulo tem como objetivo tecer algumas reflexões sobre os sujeitos destinatários da política de assistência social, bem como os efeitos psicossociais que atravessam a condição de “usuário” ou “assistido”. Sabemos que a trajetória da política de assistência social brasileira é permeada de embates e desafios no que tange a sua efetivação enquanto política pública universal e de qualidade. De um lado, temos como marco histórico a Constituição de 1988, que representou notórios avanços em relação à expansão dos direitos sociais na perspectiva da cidadania. No entanto, a outra face da história nos revela que o interrompimento dos ideários progressistas do movimento constituinte pela escalada mundial do neoliberalismo, somado à (sub) condição periférica e dependente do Brasil frente ao capitalismo global, favoreceu a manutenção de uma política precária baseada no assistencialismo, seletividade e focalização.

O cenário histórico e atual de dismantelamento das ações no campo da assistência social brasileira, portanto, tem apresentado efeitos dramáticos, sobretudo, para a vida daqueles e daquelas aos quais se destinam - a classe trabalhadora pauperizada -, visto que o atual molde da política caminha na contramão da compreensão da assistência social enquanto um direito social, favorecendo a responsabilização individual ou familista (leia-se materna) na gestão e execução das políticas públicas e produzindo diferentes efeitos em seus processos de subjetivação e de consciência.

Nesta direção, o presente capítulo discutirá alguns dos dilemas presentes no cotidiano da política de assistência social, constituída por meio de ideologias e da própria desigualdade social,

e suas consequências - objetivas e subjetivas - para a vida dos sujeitos tidos como “assistidos”, que são majoritariamente pobres e marcados historicamente por uma série de invisibilidades, apagamentos e opressões. Nos referimos, nesse sentido, às classes subalternas, adotando a categoria trabalhada por Yazbek (2006), tendo como fundamento a sua tematização pelo marxista italiano Antônio Gramsci. Deste modo, partiremos de uma discussão acerca da cultura da pobreza que se arraiga na política para compreender o modo como essa se manifesta, dialeticamente, na construção da figura do “assistido”, tendo em vista o modelo de cidadania perverso constitutivo da frágil democracia brasileira.

1 O CENÁRIO DE POBREZA NO BRASIL E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A América Latina é, ao mesmo tempo, una e diversa. É possível identificarmos as particularidades e semelhanças que decorrem das diferenciações étnicas e territoriais, mas que apresentam um traço comum: a elevada pobreza e desigualdade social. A realidade latino-americana tem raízes nas marcas da colonização, exploração econômica, extrativista e processos ditatoriais duros e duradouros. É nesse contexto que a pobreza, fruto de uma desigualdade estrutural inerente ao capitalismo, se imprime no cotidiano dos povos latinos e a eles impõe um cenário de intensa desigualdade social e disparidades de renda, coexistindo uma minoria de ricos (1%) e uma maioria de trabalhadores assalariados e empobrecidos (os 99%).

Nessa direção, o Panorama Social da América Latina de 2017, apresentado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), constata a grave desigualdade social expressa nos países da região. Entre os dados apresentados em 2014, 168 milhões de pessoas encontravam-se em situação de pobreza, número este que, em 2016, aumentou para 186 milhões de pessoas sobrevivendo em condições econômicas precárias, altos índices de violência, insegurança, problemas graves em relação à moradia e saneamento básico. No Brasil, em específico, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), do IBGE, em 2017, aponta que 10% da população concentrou quase metade de renda do país, onde a metade dos trabalhadores com menores rendimentos recebeu, em média, R\$ 754,00, enquanto o 1% com os maiores rendimentos, em média, ganhou 36,1 vezes mais.

Na abordagem marxiana e da tradição marxista, a pobreza e suas formas de enfrentamento só podem ser compreendidas em relação às contradições de classe entre aqueles que vendem sua força de trabalho e aqueles que a compram (leia-se: exploram). Yazbek (2006) resgata a noção gramsciana de subalternidade como forma de historicizar as relações de dominação imperantes e produtoras da pobreza, atentando-se, ainda, às particularidades constitutivas da identidade e modo de vida daqueles que vivenciam a desigualdade, a precariedade e a exploração de forma ainda mais intensa, tratando, assim, das classes subalternas.

Compreender a pobreza a partir dos processos de subalternização e dominação torna-se primordial para contrapor análises culturalistas, fragmentadas e atemporais sobre o fenômeno. Consideramos que a pobreza, portanto, não é resultado do desenvolvimento capitalista, nem uma crise ou efeito à margem, mas uma contradição fundante, um produto estrutural do próprio sistema (Siqueira & Alves, 2018). Em sua dinâmica de produção e reprodução social, aqui, destacamos as primeiras análises marxianas que já alertavam para o papel ideológico e coercitivo do Estado ao representar os interesses da classe dominante: “o executivo no Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa” (Marx & Engels, 1998, p. 42).

As transformações históricas advindas, sobretudo, dos séculos XIX e XX, marcaram o surgimento das políticas sociais para o enfrentamento da “questão social”, refletindo em mudanças importantes, embora limitadas, na ampliação de direitos políticos e sociais para a classe trabalhadora (Coutinho, 2000). As políticas sociais, de modo geral, representam a construção de um aparato institucional que tem como objetivo atuar nas melhorias das condições de vida da população, regulando, por exemplo, a jornada de trabalho e promovendo a oferta de serviços socioassistenciais básicos (Netto, 2011).

O *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social, implementado principalmente nos países do Norte global, é considerado a expressão máxima da assistência dos direitos sociais no sistema capitalista. Sua consolidação remonta ao fim da Segunda Guerra Mundial, quando, face às crises econômicas, sociais e políticas evidenciadas pelo contexto, houve uma considerável presença do Estado na concretização de políticas sociais. Diante do período marcado pela experiência do socialismo real na União Soviética, o *Welfare State* surge de modo a possibilitar a materialização de determinados direitos sociais, com o intuito de assegurar maior igualdade social nos limites da sociabilidade capitalista (Behring & Boschetti, 2008).

Como resultado da sua própria contradição, a década de 1970 marca a crise do *Welfare State* e a alternativa encontrada vem ancorada no ideário neoliberal, que passa a implementar um projeto de redução do papel do Estado para as políticas sociais. No Brasil, a expansão das políticas públicas e sociais se deu de forma tardia, mais precisamente no final do século XX, momento em que o modelo neoliberal já se estabelecia mundialmente. Com isso, as mínimas possibilidades de fissuras no interior do Estado brasileiro, no que tange a garantia de direitos sociais ao conjunto da população, tornou-se comprometida, uma vez que o neoliberalismo opera através da lógica do Estado mínimo (nas políticas de proteção social e máximo em seu caráter coercitivo) e da mercantilização da vida (Netto & Braz, 2008).

Mesmo com os notórios avanços conquistados no campo da seguridade social com a Constituição brasileira de 1988, onde, pela primeira vez, a assistência social é contemplada como dever do Estado e direito de cidadania, a construção de um Estado de Bem-Estar Social, conforme se almejava, sofreu impedimentos desde o princípio, não se efetivando no contexto brasileiro (Moljo & Durguetto, 2014). O cenário de contradição pós-constituente de 88, que se caracterizou por

progressos de ordem político-institucionais, deparou-se com restrições no âmbito da intervenção estatal, o que impossibilitara a concretização de muitos dos preceitos relativos à política de assistência social. Desafio ainda presente na atualidade, a considerar as fortes marcas clientelistas e assistencialistas que se conservam na assistência social brasileira.

Logo, as medidas focalizadas passaram a ser fortemente recomendadas, o que significou serviços sociais para os mais pobres dentre os pobres, colocando em pauta a ideia de Estado mínimo e questionando o ideal de equidade. Por sua vez, a outra parcela da classe trabalhadora, recorre aos serviços do mercado privado. Evidentemente, esse processo traz consequências graves como a naturalização do sucateamento dos serviços públicos, a concepção de favor na oferta de tais serviços, a aceitação da pobreza sem maiores questionamentos e o esvaziamento da concepção política de garantia dos direitos sociais para muito além das políticas compensatórias (Accorssi, Scarpo & Guareschi, 2012).

Segundo Euzébio Filho (2016), no atual estágio de desenvolvimento capitalista, dentro do contexto neoliberal, a desigualdade social e a pobreza se fortalecem por meio de ideologias que permitem não só a sua continuidade, mas também a legitimidade da ordem social. Inserindo-se nessa lógica, buscamos evidenciar, no próximo subitem, algumas características ideológicas da política de assistência social brasileira, visto que esta, historicamente, apresenta desafios para o alcance de processos emancipatórios.

2 IDEOLOGIA E CULTURA DA POBREZA NOS LIMITES DA POLÍTICA

Conforme afirmamos anteriormente, as políticas sociais se constituem a partir de inúmeras contradições, sendo estas relacionadas a sua dupla funcionalidade na ordem social: de um lado, expressa a importante conquista de direitos para a classe trabalhadora, por outro, representa um dos mecanismos de poder e controle social do Estado moderno. Dessa forma, ao mesmo tempo em que possibilitam a amenização de determinadas mazelas sociais produzidas pelo sistema capitalista, tais ferramentas servem, também, à reprodução social, através da articulação entre as ideologias dominantes e os processos produtivos que visam o assujeitamento de uma determinada classe social a favor dos interesses de outra.

Nesse cenário, temos em destaque a política de assistência social brasileira e seus desdobramentos pós-constituição de 88, os quais deixam ainda mais evidentes os limites e dilemáticas das ações estatais. A incorporação da assistência social pelo Estado brasileiro, assim, em seu movimento de possibilitar aos pobres o usufruto de direitos historicamente negados, tem apresentado inúmeros desafios para romper com a condição de subalternidade imposta aos membros mais pauperizados da classe trabalhadora, por vezes e inclusive, reforçando-a (Yazbek, 2006).

Isso porque a perspectiva neoliberal veio a intensificar muitos dos ideários que conformam a chamada cultura da pobreza a partir da lógica individualista e meritocrática, condicionando os

pobres a uma posição intrínseca e negativa de vagabundagem, carência e comodismo, desvinculando de suas raízes históricas de subalternização e dominação. Euzébios Filho (2007) explicita essa questão a partir das principais ideias difundidas pela ética neoliberal sobre a população pobre, que perpassa pela responsabilidade pelo seu fracasso; pelo o desenvolvimento de discursos de incompetência em obter um determinado padrão de vida; e pela sua associação constante à violência e à criminalidade. Tais concepções adquirem contornos ainda mais perversos quando compreendidos como natural e rotineiro, passando a não mais incomodar, massacrando possibilidades de enfrentamento e mudanças sociais.

A precariedade posta no desenvolvimento da política de assistência social brasileira, em consonância com o agravamento do quadro de desemprego e trabalho informal, ocasiona uma série de obstáculos para a garantia da mínima e limitada condição de cidadania dos trabalhadores mais pauperizados. Nesse cenário e a partir desses moldes, tal política vem se constituindo como um dos principais instrumentos do Estado para intervir diante da “questão social”, confirmando a chamada assistencialização dos campos da seguridade e proteção social brasileira, que tem adotado como prioridade o incentivo precário ao consumo por meio da centralidade dos programas de transferência de renda (Mota, 2010 & Stein, 2009).

Nesse sentido, na contramão de ações efetivas para a obtenção de direitos e relativa autonomia e fortalecimento dos sujeitos destinatários da assistência social, Euzébios Filho (2016) problematiza os efeitos colaterais da predominância da política de transferência de renda em detrimento da ampliação de empregos e trabalhos formais e estáveis. Assim, a despeito dos avanços e conquistas obtidos, prevalece na política de assistência social uma lógica baseada em pressupostos (ideológicos) que individualizam e fragmentam a pobreza, culpabilizando os sujeitos e enfraquecendo a consciência e identidade de classe, os quais são materializados a partir das ações e programas de caráter assistencialista, seletivo e focalizatório.

A investida em ideologias dominantes, nesse sentido, cumpre um papel fundamental na tentativa de manter as estruturas opressivas e, dessa forma, controlar e apaziguar os “ânimos” e possíveis revoltas populares provocadas nas e pelas próprias relações desiguais dominantes, de modo a naturalizar a historicidade e camuflar a concretude dos acontecimentos (Parker, 2014 & Martín-Baró, 2017). Por isso, a cultura da pobreza, essa ideologia que inferioriza e subalterniza as condições de vida da classe pauperizada, buscando perpetuá-las, é tão funcional aos ditames dos grandes capitalistas; porque se constitui e se reproduz nos processos de consciência da própria classe, dificultando movimentos e ações em prol de mudanças sociais, coletivas e efetivas.

Nesse aspecto, Martín-Baró (2017), já apontava que as distintas expressões da desigualdade social marcam as relações humanas através de atos de opressão e submissão. Isso, porque, a partir de sua inserção em uma realidade de pobreza e desigualdade, o sujeito tem seu psiquismo constituído com os significados de uma estrutura que fornece formas de subjetivação voltadas para a apatia, conformismo e violência (Cidade, Moura Jr. & Ximenez, 2012). Em concordância, Yazbek (2006)

aponta que a classe trabalhadora pauperizada enfrenta dificuldades objetivas e subjetivas para superar sua histórica condição de subalternidade, tendo em vista a importância de sua manutenção para o modo de produção capitalista.

Desse modo, entendemos que a cultura da pobreza e seu pressuposto individualizante da realidade social tem servido como base para as ações do Estado, predominando em sua rede de serviços públicos e socioassistenciais. E, apesar do avanço obtido na política de assistência social nos últimos anos, ao se ter como principais destinatários e foco de intervenção os sujeitos em situação de maior precarização social e econômica, pode ainda coexistir, junto às práticas de fortalecimento e promoção da autonomia preconizadas, discursos e ações de natureza assistencialista e filantrópicas, que podem reforçar a figura do “assistido” da política como sendo do pobre indigno e inferior ou como resignado e passivo. Trata-se de aspectos que suscitam controvérsias na maneira como os ditos “usuários” são vistos socialmente, podendo estar vinculado a uma condição de submissão, o que, por vezes, acaba sendo pelos próprios sujeitos internalizado e reproduzido.

3 O SUJEITO NA POLÍTICA E A POLÍTICA NO SUJEITO: IMPLICAÇÕES PSICOSSOCIAIS DA CONDIÇÃO DE “ASSISTIDO”

Conforme sinalizamos anteriormente, ser um “usuário” ou “assistido” da política de assistência social, sobretudo, diante do atual modelo neoliberal de desenvolvimento das políticas sociais brasileiras, pode acarretar diferentes implicações para a vida daqueles(as) que se encontram nessa posição. Trata-se de uma condição que é permeada por inúmeras contradições que, inclusive, extrapolam os limites do que cabe à política em si, ainda que esta exerça uma importante função de mediação na vida de tais sujeitos.

O caráter focalizatório e seletivo que marca a política de assistência social em nosso país, somado ao demérito social que acompanha as ações do campo, já nos traz importantes questões para uma inicial e necessária caracterização destes(as) que representam o público-alvo dos programas e serviços socioassistenciais ofertados pelo Estado brasileiro. Sabemos que a extrema pobreza marca as condições de vida de 55% da população atendida pela política de assistência social, que possuem renda *per capita* de até R\$70, conforme apontam os dados de 2014 levantados através do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Além disso, a maioria das(os) cadastradas(os) é mulher, de cor/raça considerada parda ou preta, de baixa escolaridade e residente de áreas urbanas (cerca de 77%, o que demonstra a falta de cobertura nas áreas rurais), bem como enfrenta barreiras significativas no acesso adequado a serviços básicos como energia elétrica, água, coleta de lixo e escoamento sanitário - nesse cenário, contudo, são as áreas rurais que se destacam (Brasil, 2014).

O contexto da pobreza se constitui por múltiplas implicações, não apenas pela escassez de oportunidades e bens materiais, mas também pela produção de diferentes processos psicossociais

que atravessam as formas pelas quais a população pobre se reconhece nessa posição e busca superá-la. A cultura da pobreza, muitas vezes, acaba sendo reproduzida acriticamente por aqueles que a vivenciam no cotidiano, o que interfere negativamente em seus processos de consciência, conforme já discorrido anteriormente.

Estanislau & Ximenes (2016) apontam que a construção histórica da figura do pobre como necessitado, acomodado, vagabundo e marginal gera nos próprios sujeitos experiências e introjeções marcadas pela humilhação, vergonha e inferiorização. Associado a isso, Martín-Baró (2017) nos alerta para a ideologia do fatalismo que acompanha a vida dos latino-americanos, sobretudo, os mais empobrecidos, acarretando a predominância (ainda que não absoluta e cheia de contradições) de sentimentos e ações forjados no presentismo, no individualismo, na resignação e na passividade frente às adversidades vivenciadas no cotidiano de desigualdades.

Consideramos, por conseguinte, que alguns dos elementos ideológicos presentes no cotidiano das práticas na política de assistência social dificultam processos de conscientização e organização coletiva dos sujeitos atendidos. Tais ideologias, muitas vezes, acabam por reforçar a subalternidade instituída, na medida em que se materializam através de ações e programas não apenas insuficientes para a combate à pobreza, como, também, legitimadores dessa realidade. Por esta razão, ser um “assistido” nem sempre traz condições para a superação dos estigmas sociais da pobreza, como os já citados sentimentos de vergonha e humilhação, podendo, inclusive, reforçá-los (Yazbek, 2006).

Conforme apontam Freitas e Guareschi (2014), a noção de “necessitado” se faz presente na caracterização dos “usuários” da assistência social desde as diretrizes traçadas pela política, a partir da elaboração de documentos como o PNAS (2004), a LOAS (1993) e as Normas Operacionais Básicas do SUAS (NOB/SUAS), publicada em 2010. Outros autores como Silva (2015) e Couto (2015) reafirmam que a imprecisão ou dispersão conceitual do público-alvo da política possui uma finalidade prática perante a fragmentação dos programas socioassistenciais, bem como na autorresponsabilização e despolitização dos sujeitos e comunidades por eles atendidos.

A vinculação do “assistido” a “necessitado” traz distintas e perversas implicações, estando relacionadas com as formas, predominantemente, adotadas para intervir frente à pobreza: a filantropia e o assistencialismo, que caminham lado a lado na construção histórica das ações socioassistenciais. Nessa perspectiva, que serve como pilar da política neoliberal, a lógica de direitos é desfigurada e a assistência social passa ser compreendida como uma ajuda, um favor do Estado ou de um governo, o que interfere, ainda, na forma como os sujeitos destinatários se relacionam e se colocam perante os programas e ações desenvolvidos (Yazbek, 2006 & Euzébio Filho, 2016).

A lógica assistencialista presente reflete(-se) na despolitização e baixa participação da população não apenas na política, exercendo seu controle social, como, também, em processos de mobilização por direitos sociais mais amplos, conforme sugerem Bravo e Correia (2012). Além disso, a negação da assistência social como direito está, totalmente, imbricada na desvalorização

e rebaixamento da política, bem como de seus destinatários, considerados pelo imaginário social como subalternos, não-cidadãos e não-dignos de direitos - condição essa, conforme afirmamos, bastante assimilada e reproduzida por aqueles que a enfrentam.

Assim, ser um “assistido” da política apresenta toda uma carga histórica negativa da qual os sujeitos buscam, de alguma maneira, se desvencilhar. Da mesma maneira em que o pobre é percebido a partir da posição social que o outro ocupa, estar na condição de assistido pode ser entendido como algo emergencial diante de uma situação tida como provisória de desemprego, ainda que, na prática, muitos carreguem uma longa trajetória de dependência dos recursos e programas socioassistenciais (Yazbek, 2006). A concepção de transitoriedade da assistência pode, ainda, apresentar algumas problemáticas, tais quais: a oposição entre assistência social e trabalho, o que se efetiva na política de desmantelamento e fragmentação do campo de proteção e seguridade social no Brasil; e o pouco envolvimento e implicação dos sujeitos na condução da luta pela ampliação da política e dos direitos sociais.

Nesse sentido, conforma-se um intenso ciclo de reprodução das desigualdades sociais. Na contramão do necessário fortalecimento psicossocial dos sujeitos, a subalternidade reforçada a partir das contradições observadas na concretização da política de assistência social tem, em alguma medida, corroborado com processos psicossociais de fatalismo e resignação frente à realidade social (Pinto, 2019). A dinâmica histórica da pobreza vivenciada na particularidade do cotidiano dos “assistidos” é, por vezes, individualizada, o que, somado ao caráter focalizatório e compensatório da política, contribui para camuflar a origem da luta de classes e transformá-la em uma disputa intraclasse pelo “ganha-pão” diário (Euzébios Filho, 2016).

Assim, diante da escassez de recursos ofertados pelos programas sociais mínimos, configura-se um cenário de competição pelo acesso a “ajuda” do Estado, valendo-se da vigilância, fiscalização e denúncia daqueles que descumprem às condicionalidades postas para sua obtenção. Mais uma vez, observamos o pobre ser (auto)responsabilizado pelos problemas sociais que enfrenta, ao passo em que o Estado é desresponsabilizado pela garantia de direitos e efetivação das políticas de proteção social (Bravo & Correia, 2012).

Depreendemos, portanto, que os programas e ações ofertadas são destinados a sujeitos e grupos sociais que tem suas experiências de vida perpassadas pelas mediações ideológicas e afetivas que precisam ser considerados no processo de construção e efetivação da política em tela. As ações têm sido empregadas para tentar mitigar os efeitos da vida sob o manto do capitalismo, em sua face neoliberal e periférica na qual nos inscrevemos, e tenta produzir, portanto, melhorias materiais e subjetivas nas condições de vida de uma imensa população empobrecida. Entretanto, consideramos que deve ocorrer uma melhor articulação com os demais campos essenciais para a proteção social, como emprego e fomento ao trabalho, bem como às demais políticas setoriais de saúde e educação, estimulando o protagonismo e controle social ao representar um espaço de coletivização das demandas e necessidades para o fortalecimento e ruptura com a subalternidade posta.

Isso implica, ainda, em romper com a lógica de desmonte do setor público e o incentivo à iniciativa privada, a burocratização da administração pública, a precarização das relações de trabalho que se acentua, com alta rotatividade, cargos temporários e mal remunerados, entre outras questões que impactam, diretamente, nas condições de trabalho dos(as) profissionais que atuam nas políticas sociais, em especial, nos equipamentos da assistência social, comprometendo o desenvolvimento das ações comunitárias articuladas com os sujeitos e grupos sociais (Behring, 2011). Sabemos, nesse sentido, que os desafios são inúmeros, inclusive, estruturais.

Em tempos de aprofundamento das mazelas e perversidades do brutal sistema capitalista, a luta pela ampliação e pela universalização dos direitos sociais torna-se urgente. Ao mesmo tempo, consideramos que essa luta não pode escapar de um projeto ético-político que avance na construção de ferramentas efetivamente emancipatórias, que consigam atingir o cerne da desigualdade social de modo a superá-la. A potencialização desse processo passa, necessariamente, por uma atuação (profissional, mas, sobretudo, de classe) que privilegie a conscientização e organização coletiva junto aos sujeitos explorados e oprimidos e aos movimentos sociais insurgentes.

Trata-se, assim, de um processo dialético posto na batalha permanente contra a pobreza e miserabilidade social produzidas pelo sistema capitalista, o que sugere a superação da pobreza e precariedade que fundamenta e dá sentido à própria política, em especial, em sua face neoliberal. Nessa direção, torna-se indispensável a adoção de uma concepção de sujeito como histórico e ativo, de modo a romper com a noção dominante de “usuário” e “assistido” que carrega pressupostos individualizantes e que servem à subalternização da população pobre e superexplorada, bem como à naturalização de suas condições precárias de vida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de assistência social brasileira apresenta uma longa trajetória de avanços, mas que ainda encontra barreiras relacionadas à garantia de direitos e à melhoria nas condições de vida dos setores mais pauperizados da sociedade. As importantes conquistas obtidas pós-Constituição e os entraves neoliberais impostos à sua efetiva implementação revelam os desafios de superar o modelo assistencialista e focalizatório marcante das ações socioassistenciais, tendo em vista, sobretudo, os processos de assujeitamento e dominação - material e psicossocial - que acometem uma grande maioria da população trabalhadora e subalterna.

Buscamos, neste capítulo, contribuir para os estudos sobre esta particular política social dando uma especial atenção às problemáticas postas para os sujeitos destinatários de suas ações, pois através da relação construída com e para estes é que enxergamos a potencialidade e o sentido de todas as questões, aqui, levantadas. O debate segue em aberto na busca por estratégias de superação da desigualdade capitalista. Como sujeitos históricos e transformadores, cabe a nós a constante e urgente tarefa de desvelar o penoso presente com vistas a edificar um novo futuro.

REFERÊNCIAS

Accorssi, A., Scarparo, H. & Guareschi, P. (2012). A naturalização da pobreza: reflexões sobre a formação do pensamento social. *Psicologia & Sociedade*, 24 (3), 536-546.

Behring, E. R. (2011). Mesa redonda: Balanço crítico do SUAS e o Trabalho do Assistente Social. *Seminário Nacional: O trabalho do Assistente Social no SUAS – CFESS*.

Behring, R. E. & Bochetti, I. (2008). Keynesianismo-fordismo e a generalização da política social. In: Behring, E. & Boschetti, I. *Política Social: fundamentos e história. Biblioteca Básica*. São Paulo: Cortez.

Brasil. (2014). *Perfil das Pessoas e Famílias no Cadastro Único do Governo Federal - 2013*. Brasília: MDS.

Bravo, M. I. S. & Correio, M. V. C. (2012). Desafios do controle social na atualidade. *Serviço Social e Sociedade*, 109, 126-150.

Cidade, E. C., Júior, J. F. M. & Ximenes, V. M. (2012). Implicações psicológicas da pobreza na vida do povo latino-americano. *Psicologia Argumento*, 30 (68), 87-98.

Comissão Econômica para a América e o Caribe (CEPAL). *Panorama social de América Latina 2017*. Santiago de Chile, Nações Unidas, 2017.

Coutinho, C. N. (2000). Representación de intereses, formulación de políticas y hegemonía. In: Borgiani, E. & Montañó, C. (org.). *La política social hoy*. São Paulo: Cortez..

Couto, B. R. (2015). Assistência social: direito social ou bem-estar? *Serviço Social & Sociedade*, 124, 665-677.

Estanislau, M. A. & Ximenes, V. M. (2016). Vivências de humilhação e vergonha: uma análise psicossocial em contextos de pobreza. In: Ximenes, V. M., Nepomuceno, B. B., Cidade, E. C., Moura Jr. & J. F. (Orgs.), *Implicações psicossociais da pobreza: diversidades e resistências* (p. 121-147). Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora.

Euzébios Filho, A. (2007). *Consciência, ideologia e pobreza: sociabilidade humana e desigualdade social*. Dissertação (Mestrado) não publicada. Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências da Vida.

Euzébios Filho, A. (2016). Sobre ideologias e programas de transferência de renda no Brasil. *Psicologia & Sociedade*, 28 (2), 257-266.

Freitas, C. D. R. & Guareschi, P. A. A (2014). Assistência Social e seus usuários: possibilidades e contribuições. *Diálogo*, 25, 145-160.

IBGE. (2017). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Disponível em: https://agencia-denoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/acfb1a9112a9eceedc4ea612d5aaf848.pdf.

Martín-Baró, I. (2017). O latino indolente: caráter ideológico do fatalismo latino-americano. In: Martín-Baró, I. (org. e trad. Lacerda Jr., F.). *Crítica e libertação na Psicologia: estudos psicossociais* (173-203). Petrópolis: Editora Vozes.

Marx, K. & Engels, F. (1998). *O manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Cortez.

Moljo, C. B. & Duriguetto, M. L. (2014). *Sistema Único de Assistência Social, Organizações da Sociedade Civil e Serviço Social: uma análise da realidade de Juiz de Fora*. Juiz de Fora: UFJF.

Mota, A. E. (2010). A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, A. E. (org.). *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade* (133-146). São Paulo: Cortez.

Netto, J. P. & Braz, M. (2008). *Economia política: uma introdução crítica* (4. ed.). São Paulo: Cortez.

Netto, J. P. (2011). *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. (8. ed.). São Paulo: Ed. Cortez.

Parker, I. (2014). *Revolução na Psicologia: da alienação à emancipação*. Campinas: Editora Alínea.

Pinto, M. A. (2019). *“Primeiro Deus, depois o CRAS”*: um estudo sobre consciência e desigualdade social a partir de sujeitos destinatários da política de assistência social. Dissertação (Mestrado em Psicologia). Universidade Federal de Juiz de Fora.

Silva, L. R. B. *Política de Assistência Social e “usuários”*: o lugar dos sujeitos de direitos. Publicado em 2015. Disponível em: http://www.uel.br/pos/mestradoservicosocial/congresso/anais/Trabalhos/eixo1/oral/31_politica_de_as_usuarios....pdf.

Siqueira, L. & Alves, G. L. Pobreza e desigualdade social: uma breve reflexão Brasil e América Latina. *Revistas Direitos, Trabalho e Política Social*, 4 (6), 11-36, 2018.

Stein, R. H. (2009). Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: Boschetti, I., Behring, E. R., Santos, S. M. M. & Miotto, R. C. T. (orgs.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas* (130-148). São Paulo: Cortez.

Yazbek, M. C. (2006). *Classes subalternas e assistência social*. (6. ed.). São Paulo: Cortez.

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O (AINDA) DESAFIO DO TRABALHO PROFISSIONAL DOS ASSISTENTES SOCIAIS NOS PROCESSOS DE MOBILIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO POPULAR

MARIA LÚCIA DURIGUETTO
VIVIANE SOUZA PEREIRA

APRESENTAÇÃO

O Serviço Social, por ser uma profissão inserida nas relações sociais na sociedade capitalista, se constitui na dinâmica sócio-histórica das relações entre Estado e as classes sociais no enfrentamento da questão social. Sua necessidade histórica e seu significado social estão, assim, diretamente ligados às formas de enfrentamento da questão social¹, na fase monopólica do capitalismo, pela via das políticas sociais (Iamamoto & Carvalho, 1982). As políticas sociais são referenciadas no cômputo dos processos de disputa e redistribuição do fundo público, o qual tem sua determinação na produção do excedente econômico pelo conjunto das frações da classe trabalhadora. Nesta direção, as políticas sociais expressam conflitos e contradições de classe que são expressos na esfera estatal nos contextos das formações econômico-sociais determinados

¹ Questão social é aqui apreendida enquanto o conjunto das expressões da desigualdade social que têm uma raiz comum de origem: a produção coletiva da riqueza e sua apropriação privada. Questão social diz assim respeito à lei geral da acumulação capitalista, que responde pela produção potenciada de riqueza simultânea e necessariamente acompanhada pela produção da pauperização relativa e absoluta. Questão social expressa, assim, a configuração da sociedade de classes. A questão social, no entanto, possui também uma dimensão fundamentalmente política: expressa também a luta dos trabalhadores, através de pressões ao Estado e ao patronato, levantando um conjunto de demandas que vão desde ao acesso a direitos quanto à apropriação da riqueza socialmente produzida.

pelas particularidades dos processos de desenvolvimento dos padrões de acumulação e dos regimes de regulação².

Em tempos de hegemonia de um padrão de acumulação “flexível” (expansão do desemprego e da precarização das relações e condições de trabalho), e de um regime de regulação estatal neoliberal e, especialmente, nos tempos que correm na realidade brasileira, ultraneoliberal, temos um processo agressivo de regressão dos direitos, que se conforma pela restrição dos gastos públicos nas políticas sociais, na privatização e na focalização dos serviços nos mais pobres (com centralidade na política de transferência de renda), que passam a serem alvos de programas seletivos de combate à pobreza, de ações filantrópicas e ou voluntárias (o chamado “terceiro setor”) e do sistema penal. Duriguetto (2017). Processo esse coroado com o fomento e indução de ideologias e práticas conservadoras de atuação nas expressões das desigualdades sociais.

As frações mais empobrecidas da classe trabalhadora convivem, cotidianamente, com a política da escassez dos recursos e serviços, com a violação e inexistência de direitos, sem acesso ao trabalho, saúde, lazer, alimentação, educação, o que delimita seu campo de sociabilidade à luta pela sobrevivência diária. *São nestes processos que encontramos as determinações estruturais que fundam as condições concretas do trabalho profissional no campo das políticas, e em particular, na política de assistência social, aqui tratada.*

Neste artigo, teceremos considerações gerais acerca da política de assistência social em seus mecanismos legais e *reais* de implementação e sobre a necessária existência de desenvolvimento de processos que *tensionem* essa política pelo (a)s profissionais que nela estão inseridos, aqui tratados as/os assistentes sociais. Tensão que se alimenta de um trabalho profissional também voltado para inflacionar a política de uma dimensão mobilizatória e organizativa dos sujeitos que a ela recorrem, uma das condições, para nós, centrais para vitalizar nosso projeto profissional no cotidiano *penoso* do trabalho na e com a assistência social.

1 BREVÍSSIMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Carta de 1988 prescreve que esta política de assistência social integra, ao lado da política de saúde e previdência, o tripé do sistema de Seguridade Social. A assistência social é regulada enquanto política pública com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, 1993),

² A profissão se institucionaliza, assim, como uma especialização do trabalho coletivo para auxiliar no controle ideológico-político das classes subalternas, contribuindo para manter a legitimidade e a hegemonia dos interesses das frações das classes dominantes amalgamados na esfera estatal. Mas ao inserir-se - centralmente, mas, não exclusivamente - nos espaços sócio-ocupacionais conformados pelas políticas sociais, a profissão também se insere na sua funcionalidade contraditória, pois as políticas expressam tanto um mecanismo de controle e reprodução da força de trabalho quanto constituem, também, demandas postas pela classe trabalhadora ao reivindicar melhorias na sua condição de vida e de trabalho. Não obstante este traço contraditório que a constitui, é também, parte da condição fundante das políticas a fragmentação e a parcialização dos vários “problemas sociais” e seu trato moralizante e de culpabilização nos indivíduos (Netto, 1992). Característica que ganha contornos mais acentuados na política de assistência social.

que proclama, entre seus princípios: a realização da política de assistência de forma integrada às outras políticas setoriais; a busca da universalização dos direitos sociais; a descentralização político-administrativa e a primazia da responsabilidade do Estado na sua condução. Na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2004, foi deliberada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Em 2005, com aprovação da NOB SUAS, estabeleceram-se os parâmetros de operacionalização da gestão da política de assistência e a normatização para a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com o objetivo de organizar a assistência social sob comando único em todo o território nacional, considerando as realidades regionais e locais. Com a NOB/RH, há a possibilidade de profissionalização da assistência, por meio de concurso público, algo significativo, considerando o histórico do primeiro *damismo* e do voluntarismo na execução desta política.

Com esta nova arquitetura, a política de assistência social ganhou o estatuto de política social pública, enquanto responsabilidade estatal, compondo junto com a Saúde e a Previdência Social, o campo da Seguridade Social. Nesta construção, compondo a tríade da Seguridade Social, e abarcando o atendimento de demandas relativas às diferentes expressões das desigualdades sociais, já se sinaliza que a política de assistência social, necessariamente, compõe *uma política* de enfrentamento da pobreza e das desigualdades, o que a coloca, obrigatoriamente, em relação de complementaridade com as demais políticas sociais.

Na mesma década, a dos anos 1990, em que se inicia o processar da Constituição e da legalização da política temos, em concomitância, um contexto de crise e de rearranjo mundial do capitalismo - iniciado a partir dos finais da década de 1970 com a passagem para um novo padrão de acumulação (a chamada acumulação flexível) e para um novo regime de regulação social (o neoliberalismo). O Brasil se subjeta às diretrizes neoliberais a partir desta década, o que coloca uma contradição incontornável à efetivação das conquistas legais de direitos sociais, em especial destaque as que compõem o campo da Seguridade, e aos princípios da universalização, da qualificação das políticas sociais como direito e dever do Estado postas na Carta de 1988.

São, também, determinantes deste processo, a contrarreforma gerencial do Estado (Behring, 2003). A configuração da execução das políticas sociais segundo a implementação do chamado *modelo gerencial* na gestão pública vem desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, em que temos o ataque aos custos da manutenção de funcionários públicos e à estabilidade dos seus vínculos postos pelas contratações temporárias e instáveis via parcerias e convênios, como são as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

O modelo gerencial vem imprimindo, no âmbito da política social, formas e concepções de gestão e execução dos trabalhos profissionais sob o jugo da padronização e tecnologização, sob as quais o cotidiano das ações obedece a indicadores sociais pré-determinados, cobrança e controle quantitativo de metas e resultados. Alencar e Granemann (2009, p. 166-167), apontam que tais modificações oportunizam o aumento da exploração da força de trabalho e constituem

elementos centrais para que o capital assegure sua lucratividade em busca de saídas para a crise. Estas alterações impactam as condições e relações de trabalho, pois ampliam a “instabilidade e precarização do trabalho, extensão da jornada de trabalho, aumento do trabalho excedente, redução dos direitos trabalhistas e sociais”. As autoras destacam, ainda, que a *contrarreforma* e suas implicações sobre as políticas sociais se articulam diretamente ao processo de financeirização do fundo público. Assim, valores mais expressivos são destinados para alimentar a esfera financeira em lugar de serem destinados, em amplitude crescente, ao financiamento das políticas sociais chamadas estruturantes (como saúde, previdência e educação por meio da criação, ampliação, manutenção de sistemas, programas e projetos) ou à estrutura estatal (equipamentos e reestruturação de quadros do funcionalismo público) responsável pela oferta dos serviços vinculados aos direitos sociais.

A estas configurações se alia um segundo fenômeno, que é a centralidade dada à política de assistência social pós anos 2000, o que Netto (2012) nominou de “*o novo assistencialismo*”, ou seja, ampliação da política de assistência social com ênfase nas estratégias de combate a pobreza por meio dos programas de transferência de renda. Esta centralidade imputou à política de assistência social um cariz protagônico no campo da proteção social, com acentuado destaque nos governos petistas. Nesta direção, princípios e diretrizes do SUAS - tais como a qualidade dos serviços prestados e universalização no acesso aos direitos – são obstaculizados face à lógica desfinanciada da política social brasileira, em que temos a acentuação do processo de privatização das políticas da seguridade - saúde e da previdência - acompanhado pela expansão - em magnitude e centralidade - da política de assistência, o que vem acarretando numa seguridade social pública meramente assistencial. É este o processo que Mota (2007, p. 136-137) designou, acertadamente, como assistencialização da assistência: “Neste termo, a assistência social passa a assumir, para uma parcela significativa da população, a tarefa de ser a política de proteção social, e não parte da política de proteção social”.

Sabemos que a organização do SUAS se define pela proteção social básica e a especial (de média e alta complexidade), que orbitam em torno da matricialidade sociofamiliar, da territorialidade, do financiamento; do controle social (os espaços conselhistas; e da participação popular (mobilização dos “usuários”)³.

Ao que tange à matricialidade sociofamiliar, muito se tem discutido acerca das fortes possibilidades de se imputar à família a responsabilização pela proteção social de seus membros, o que induz à apreensão da necessidade de tornar as famílias agentes ativos na resolução de seus problemas, muitos dos quais gerados pelas suas negligências e incapacidades próprias. Decorre desta apreensão uma concepção da assistência social como uma política que deva responder às disfuncionalidades dos sujeitos e das famílias, os quais são tipificados em quantitativos de atendimentos pela imposição de metas a serem atingidas e pelos resultados positivos alcançados

³ O tratamento da explicitação destes elementos que conformam o SUAS estão nos artigos de Teodoro, da presente coletânea, o qual tematiza a questão da territorialização no SUAS; em Souza Filho e Duriguetto temos a ênfase no financiamento da política de assistência, em particular nos governos petistas, e a questão dos Conselhos de Direitos, artigo também presente nesta coletânea. Aqui nos ateremos, especialmente, na questão da participação dos “usuários”.

pelo envolvimento deste quantitativo humano aos parques serviços oferecidos. Serviços que necessitam de um compulsório cumprimento de condicionalidades, de diferentes variáveis, para serem acessados. Não raro, este envolvimento é eivado de práticas invasivas, preconceituosas, moralistas e psicologizantes.

2 ALGUNS ELEMENTOS DO PROCESSAMENTO DO TRABALHO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Sabemos que o tratamento das competências e atribuições do trabalho profissional⁴ do assistente social está vinculado ao conjunto das relações e condições sociais e institucionais em que se realiza⁵, o que necessariamente implica em tematizarmos as caracterizações do desenho das políticas sociais, aqui no caso da assistência social, e a condição de trabalhador assalariado do assistente social. E essas caracterizações são indissociáveis das respostas estatais, especialmente nas conjunturas neoliberais e ultraneoliberais dos dias que correm, às expressões da questão social, em que evidenciamos a intensificação da criminalização da pobreza, do ataque aos direitos sociais e trabalhistas, da precarização e mercantilização dos serviços públicos, do recrudescimento do conservadorismo. São nessas condições que estão postos os desafios do nosso projeto profissional, das nossas atribuições e competências e, fundamentalmente, da imperiosa necessidade de defendermos políticas públicas universais, de qualidade e com forte dotação orçamentária bem como a urgente necessidade de contribuirmos com o fomento de uma dimensão coletiva, de quem demanda nossos serviços, na luta pelos direitos e serviços sociais de qualidade. Ou seja, o nosso projeto profissional nunca foi tão atual e tão necessário.

É necessário sempre afirmar que a construção e a vitalidade do que hoje denominamos como projeto ético-político profissional tem na relação do Serviço Social com as lutas sociais

⁴ “As *competências* expressam capacidade para apreciar ou dar resolutividade a determinado assunto, não sendo exclusivas de uma única especialidade profissional, pois são a ela concernentes em função da capacitação dos sujeitos profissionais. As atribuições são prerrogativas exclusivas ao serem definidas enquanto *matéria, área e unidade* de Serviço Social” (Imamoto (2009, p. 21)

⁵ Em relação às condições concretas de trabalho, as determinações institucionais não são consideradas como condicionantes *externos* e nem como *obstáculos*, mas sim como partes constituintes intrínsecas à inserção ocupacional dos assistentes sociais. Como assinala Imamoto: “O assistente social ingressa nas instituições empregadoras como parte de um coletivo de trabalhadores que implementa as ações institucionais, cujo resultado final é fruto de um trabalho combinado ou cooperativo, que assume perfis diferenciados nos vários espaços ocupacionais. Também a relação que o profissional estabelece com o objeto de seu trabalho –, as múltiplas expressões da questão social, tal como se expressam na vida dos sujeitos com os quais trabalha –, dependem do prévio recorte das políticas definidas pelos organismos empregadores, que estabelecem demandas e prioridades a serem atendidas. Como se pode observar existe uma ingerência direta, de parte dos empregadores, na definição do trabalho profissional, na contramão de sua integral autonomia” (Imamoto, 2009, p.421). Nesta compreensão, o/a trabalhador/a não terá, então, “o poder de livremente estabelecer suas prioridades, seu modo de operar, acessar todos os recursos necessários, direcionar o trabalho exclusivamente segundo suas intenções” (IDEM, IBIDEM, p. 422). Ao mesmo tempo, é também preciso considerar no contexto das condições materiais objetivas nas quais se desenvolvem o fazer profissional, a concepção de profissão incorporada pelo profissional – suas referências teórico-metodológicas e prático-interventivas - que orienta a direção social do seu trabalho.

uma das determinações centrais para a sua edificação. É particularmente no contexto de final dos anos 1970 e no decorrer da década de 1980 que assistimos à reabertura de um vasto ciclo de lutas sociais no Brasil, expresso na presença de numerosas organizações das classes subalternas, que deram visibilidade pública à demandas diversas, como na área do trabalho (com a emergência do chamado “novo sindicalismo”) moradia, transporte, custo de vida, saúde, educação, etc. à questões relativas à discriminação de gênero, raça e etnia, violência e direitos humanos. Duriguetto (2014). Essas lutas encontraram eco no corpo profissional, sobretudo em setores da vanguarda⁶, que impulsionaram um processo de ruptura com o tradicionalismo profissional e seu ideário conservador, o que exigiu novas respostas profissionais derivando em significativas alterações nos campos do ensino, da pesquisa, da regulamentação da profissão e da nossa organização política.

É nos marcos deste projeto⁷ que foram formuladas as competências e atribuições profissionais. Como elucidado por Yamamoto (2009), as competências não se confundem com o *discurso da competência* posto pelos organismos empregadores e suas exigências burocráticas e administrativas que definem ações que devem ser executadas eficazmente. Mas significa uma competência crítica, que se processa na apreensão do significado sócio-histórico e ideopolítico da profissão, que se “encontra organicamente vinculada às configurações estruturais e conjunturais da ‘questão social’ e às formas históricas de seu enfrentamento, que são permeadas pela ação dos trabalhadores, do capital e do Estado”. (ABESS/CEDEPSS, 1996, *In*: Yamamoto, 2009, p. 24). Ou seja, trata-se da apreensão do que funda a profissão, cujo trabalho se dá no âmbito da chamada questão social e de suas expressões que devem ser desveladas em seus fundamentos econômicos, políticos e ideológicos.

Esta apreensão está associada ao desafio de decifrarmos e projetarmos os impactos do trabalho profissional nas condições de vida e de trabalho dos sujeitos que dele são alvo. Deciframento e projeção que necessitam recusar o *messianismo* – perspectiva que sobrevaloriza as intencionalidades dos sujeitos profissionais desvinculada das condições objetivas dos espaços sócio-ocupacionais e do *fatalismo*, que imputa uma naturalização destas condições e uma aceitação passiva das ações atribuídas pelos empregadores aos profissionais Yamamoto (2013). A recusa de ambas as posturas nos coloca o desafio diário do exercício da competência da

⁶ Expressão marcante foi o III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais em 1979, conhecido como “o Congresso da virada”, em que temos a vinculação da profissão ao movimento dos trabalhadores e o início da constituição de um novo projeto profissional, rompendo com a dominância do conservadorismo (Duriguetto & Zancanelo, 2019).

⁷ A materialidade deste projeto se dá a partir de três dimensões articuladas entre si que se desenvolvem no correr da década de 1980 e que se consolidam nos anos 1990: a dimensão da produção de conhecimentos afinadas com as tendências teórico-críticas do pensamento social; a dimensão político-organizativa, representada pelas entidades representativas da profissão como a ENESSO, o conjunto CEFES/CRESS e ABEPSS e nas suas lutas e posicionamentos políticos assumidos em articulação com as organizações e movimentos sociais; a dimensão jurídico-política da profissão, expressa pelo Código de Ética, pela Lei de Regulamentação e pelas Diretrizes Curriculares e, numa esfera mais abrangente, pelo conjunto de leis, normas, dispositivos advindas do capítulo da Ordem Social da Constituição de 1988 e, que na particularidade da política de Assistência Social, no conjunto jurisdicional que a compõe.

proposição de ações e projetos de trabalho que estejam sintonizadas com nossas qualificações e atribuições profissionais⁸.

Nesta direção, é desnecessária qualquer argumentação detalhada para verificar o antagonismo entre o projeto ético-político que ganhou hegemonia no Serviço Social e a ofensiva neoliberal – e, nos tempos que correm, ultraneoliberal – que vem promovendo a liquidação de direitos sociais, a privatização do Estado, o sucateamento dos serviços públicos –que se efetiva na redução dos fundos públicos para o financiamento das políticas sociais – e a implementação sistemática de uma política macroeconômica que penaliza a massa da população e que se expressa hoje numa política de ajuste que se volta contra interesses históricos dos trabalhadores.

No caso da nossa profissão que tem como espaço sócio-ocupacional central as políticas sociais, os fenômenos do *gerencialismo* e do *novo assistencialismo*, antes evidenciado, vem impactando regressivamente o exercício de suas competências e atribuições profissionais. Neste contexto, novas tendências compõem no âmbito das requisições e competências sócio-profissionais para os assistentes sociais, em que lhes são atribuídas, de acordo com Guerra (2016), funções discrepantes em relação à sua cultura profissional justificadas em nome da transdisciplinaridade e pela lógica gerencialista e tecnocrática, do que decorre, por exemplo, posturas profissionais voltadas para a administração naturalizada dos recursos e serviços que são muitas vezes utilizados para justificar a inexistência de serviços junto aos sujeitos que os demandam. Em decorrência se legitima, de forma acrítica e passiva, o controle dos acessos e as exigências postas nas normatizações da política, como a adoção dos critérios de elegibilidade. A competência profissional fica atrelada à capacidade de se trabalhar com a adoção de procedimentos formais, legais e burocráticos, com poucos recursos, benefícios e serviços e de produzir convencimentos legitimadores junto aos sujeitos que não conseguem se enquadrar nos critérios para acessá-lo.

Correlata a esta *ingerência gerencialista*, a centralidade do “novo assistencialismo” propicia condições para o aumento das possibilidades de desenvolvimento de ações profissionais centradas no tratamento individualizante das demandas sociais, imprimindo nos seus atendimentos uma perspectiva moralizante que apreende as situações de “risco e vulnerabilidade” como causadas pela inadequação comportamental do indivíduo, o que aponta para o desenvolvimento de ações orientadas numa ótica de sua culpabilização e responsabilização. Assim, como pontua Guerra (2010, p. 721), não é casual que “apareçam novas demandas de intervenções pontuais, autonomizadas e isoladas junto às famílias, práticas terapêuticas, ações de responsabilidade individual e/ou social, requisições de práticas clínicas”.

⁸ A nossa Lei de Regulamentação (1993) estabelece que constituem *competência* do Assistente Social, entre outras, “elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas, e projetos que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social com participação da sociedade civil”; “orientar indivíduos e grupos de diferentes segmentos sociais no sentido de identificar recursos e de fazer uso dos mesmos no atendimento e na defesa dos direitos”; “planejar, executar e avaliar pesquisas que possam contribuir para a análise da realidade social e para subsidiar ações profissionais”. Determina que constituem *atribuições* privativas do Assistente Social, dentre outras, a de “coordenar, elaborar, executar, supervisionar e avaliar estudos, pesquisas, planos, programas e projetos na *área de Serviço Social*. Mas como as competências e atribuições profissionais expressam a historicidade da profissão, elas também se preservam ou se transformam se alterarem as condições históricas de sua efetivação.

Estes dois fenômenos – *gerencialismo e novo assistencialismo* – se desenvolvem pela utilização da força de trabalho do assistente social pela via da precarização das suas condições e relações de trabalho, tendência inerente à toda relação de assalariamento, portanto, do conjunto da classe trabalhadora pós implementação do padrão de acumulação flexível. Nos espaços de trabalho dos assistentes sociais na política de assistência social, vêm-se constatando a existência de profissionais que possuem mais de um vínculo de trabalho devido aos baixos salários; volume intenso de atendimentos realizados, o que gera pressão pelo alcance de produtividade, ausência de políticas de progressão e ascensão na carreira e de capacitação e qualificação profissional; vínculos instáveis gerados pelos contratos por projetos ou tempo determinado produzem uma alta rotatividade dos profissionais⁹, o que gera instabilidade e insegurança e incentiva intervenções de caráter eventual, com respostas imediatas e sem continuidade¹⁰. Ao pluriemprego e à instabilidade dos vínculos de trabalho a que os assistentes sociais são submetidos é adicionada ao sobre-trabalho doméstico, que crescentemente vem levando as mulheres assistentes sociais ao stress e ao adoecimento laboral. A esta configuração do uso de sua força de trabalho, adiciona-se os usos e abusos de ações e relações clientelistas ainda muito presentes na política, especialmente nas realidades municipais de pequeno e médio porte¹¹ (Raichelis, 2010).

Em relação à constituição dos quadros profissionais do SUAS - considerando as definições da NOB Suas RH - Raichelis (2010, p. 764), chama atenção que “as equipes de referência para os CRAS e os CREAS envolvem um conjunto diversificado de profissões, atribuições e competências”, portanto “um trabalho social e combinado, que é orientado por “projetos profissionais que podem convergir, mas também podem se contrapor”, uma vez que “incorpora o acúmulo e as contribuições de diferentes profissões”¹². Mas é necessário destacar os conhecimentos e aportes daquelas profissões que, como o Serviço Social, “vem assumindo historicamente o protagonismo na elaboração de conhecimentos

⁹ Segundo Raichelis, vem se intensificando os processos de terceirização, subcontratação de serviços individuais dos assistentes sociais por empresas de serviços e assessoria, gerando um trabalho profissional autônomo, temporário, por projeto ou tarefa. Reforça a autora: “Os efeitos da terceirização para o trabalho social são profundos, pois ela: a) Desconfigura o significado e a amplitude do trabalho técnico realizado pelos assistentes sociais e demais trabalhadores sociais; b) Desloca as relações entre a população, suas formas de representação e a gestão governamental, pela intermediação de empresas e organizações contratadas; c) Subordina as ações desenvolvidas a prazos contratuais e aos recursos financeiros definidos, implicando descontinuidades, rompimento de vínculos com usuários, descrédito da população para com as ações públicas; d) Realiza uma cisão entre prestação de serviço e direito, pois o que preside o trabalho não é a lógica pública, obscurecendo-se a responsabilidade do Estado perante seus cidadãos, comprimindo ainda mais as possibilidades de inscrever as ações públicas no campo do direito”. (2011, p. 432).

¹⁰ Uma questão central aqui é a necessidade, ainda posta como um desafio, da atuação política dos profissionais vinculados às políticas sociais em geral nos sindicatos por ramo de atividade para denunciar e combater a precarização de suas relações e condições de trabalho.

¹¹ Não obstante se tenha a exigência legal na NOB RH SUAS para a realização de concursos públicos, os profissionais acabam por depender da vontade do gestor. Outras precarizações são facilmente constatáveis ao reverso da determinação legal nos CRAS e CREAS, como a falta de espaço físico e equipamentos – automóveis para realização de visitas domiciliares, computadores, telefones - precariedade da rede de proteção social; inexistência de políticas e serviços para a realização de encaminhamentos; entre outros.

¹² “Trata-se de um processo de grande complexidade, pois, cada uma das categorias profissionais envolvidas tem uma história particular de organização e de luta corporativa e sindical, com acúmulos e reivindicações específicas no que tange às condições de exercício do trabalho, aos conhecimentos e saberes construídos, aos parâmetros ético políticos orientadores do trabalho profissional” (Raichelis, 2010, p. 764).

teóricos, técnicos e políticos que subsidiam os avanços da política de assistência social no país”¹³. E na direção posta pela autora, esta constatação “põe em debate a *direção política do trabalho*” (IDEM, IBIDEM, p. 765, grifos da autora), que é realizado na política, que aqui nos interessa apontar a centralidade de um trabalho profissional voltado para a mobilização e organização dos sujeitos que demandam os serviços e benefícios da política.

3 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: UMA TENSÃO NECESSÁRIA

É na configuração da política de assistência, acima exposta, que se põe o parâmetro do nosso debate acerca do trabalho profissional do Serviço Social nesta política para o fortalecimento das mobilizações, ações coletivas e lutas dos sujeitos que a demandam.

A direção política da profissão e os avanços do Serviço Social brasileiro ao longo dos últimos 40 anos recusam a adoção de abordagens conservadoras, autoritárias ou disciplinadoras, de cunho moralizante, que individualizam a “questão social”, culpabilizam ou criminalizam as famílias e os indivíduos por sua condição de pobreza. Como explicita Raichelis (2010, p. 769), “os assistentes sociais, com base em sua autonomia profissional, ainda que relativa, e tendo em vista prerrogativas legais, éticas e técnicas -, estão sendo desafiados a inovar e ousar na construção de estratégias profissionais que priorizem abordagens coletivas” que incentivem a participação dos indivíduos e das famílias na política, no intuito de contribuir para a superação de apassivamentos, subalternizações e tutelas.

O atual projeto profissional do Serviço Social surge vinculado a um novo projeto societário, já que propõe a construção de uma nova ordem social, sem exploração de classe, etnia e gênero, tendo a *liberdade* como valor ético central e o compromisso com a autonomia, a emancipação e a plena expansão dos indivíduos sociais. Por estar vinculado a um novo projeto societário (Netto, 2009), o projeto profissional encontra limites estruturais para se concretizar, principalmente no contexto de regulação social fundamentada na orientação ultraneoliberal em que há redução das políticas sociais, expansão da concentração e centralização de riqueza e da sistemática implementação de uma política macroeconômica lesiva à massa da população.

Não obstante, ao considerar a dinâmica contraditória e o contexto histórico desfavorável ao projeto ético-político não se pretende, por isso, desacreditá-lo, mas sim ter clareza de seus desafios e reconhecer a sua centralidade no questionamento das relações sociais postas pela sociabilidade capitalista. É com esta compreensão, que afirmamos a necessidade de avançarmos nos *indicativos*

¹³ Apesar da política de assistência social ser um campo de trabalho multiprofissional e interdisciplinar, ela se constitui “historicamente como uma das principais mediações do exercício profissional dos assistentes sociais, sendo reconhecidos socialmente (e se autorreconhecendo) como os profissionais de referência desta política” (Raichelis, 2011, p. 751).

de intervenção profissional, parte ainda pouco explorada neste projeto profissional. Como apontado por Netto (1999, p. 106):

[...] não se desenvolveram suficientemente as suas possibilidades [do projeto profissional], por exemplo, *no domínio dos indicativos para a orientação de modalidades de práticas profissionais*, neste terreno, ainda há muito por fazer-se [...] (grifos nossos).

Nesta direção, como afirma Iamamoto (2009, p. 354):

Alargar as possibilidades de condução do trabalho no horizonte daquele projeto exige estratégias político-profissionais que ampliem bases de apoio no interior do espaço ocupacional e somem forças com segmentos organizativos da sociedade civil, que se movem pelos mesmos princípios éticos e políticos.

Ampliar “bases de apoio no interior do espaço ocupacional” significa criar possibilidades de articulação com os/as demais trabalhadores/as que compõem o processo de trabalho nos espaços sócio-ocupacionais (como aqui tratado nesta coletânea, no caso na política de assistência social e com os trabalhadore(a)s da psicologia) bem como com os segmentos das classes subalternas (e suas organizações) que demandam o acesso aos serviços e benefícios que compõem o nosso trabalho nestes espaços (no caso os que compõem o SUAS). Objetivamos, aqui, pontuar algumas ações que possam potencializar e ou desenvolver processos que *politizem a política* na direção da visibilização pública e coletiva no que nela existe de precário, insuficiente ou o que é inexistente.

O tema da participação popular na PNAS/2004 está referenciado na questão da “transferência de poder de decisão”; bem como das “garantias de canais de participação local”. Mas estas indicações não são tratadas de forma precisa, havendo uma indicação, no texto, da necessidade da formulação e operacionalização de uma metodologia que desenvolva o processo de participação dos sujeitos da política de assistência social na perspectiva de terem acesso aos seus direitos. Esta perspectiva de ensejo à participação está vinculada à questão da territorialização, ou seja, nas “garantias de canais de participação local” (Brasil, 2004, pg.44). Assim, o que é mais explícito é a imprecisão do que se entende como participação e de como incitá-la, sendo mais explícito quando ela é referida na LOAS (1993) e na PNAS (2004) na dimensão representativa do chamado “controle social”, que a reduz aos espaços institucionais dos conselhos e conferências da política de assistência social¹⁴.

A constatação do seu tratamento exíguo nas legislações da política, em que a centralidade está nos espaços conselhistas e nas conferenciais, nos levou a tentar apreendê-la nas orientações técnicas dos serviços ofertados nos CRAS, quando se define a função e a finalidade das *oficinas, ou seja, do trabalho socioeducativo com grupos, com as famílias*. As oficinas são refletidas como uma mediação na materialização dos objetivos do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

¹⁴ A LOAS regulamenta a participação em seu artigo 5, inciso II, “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Brasil, 1993, p. 9), o que acaba por restringir a participação popular nos espaços de representação, institucionalizando-a.

(PAIF), no nível da proteção social básica, uma vez que orbitam na realização de espaços coletivos com as famílias que contemplem suas questões, necessidades e demandas envolvidas em reflexões, trocas e conhecimentos coletivos. Subtende-se que sua realização precede a feitura de estudos prévios, avaliações e planejamento, os quais devam necessariamente considerar a realidade social e cultural dos territórios atendidos pelos CRAS.

O PAIF (Brasil, 2012) apresenta a diretriz de que o trabalho com grupos deve potencializar três dimensões - convivência, reflexão e ação. Oficinas de *reflexão* priorizam a tematização de questões e temáticas de interesse das famílias; oficinas de *convivência* priorizam atividades voltadas para o vínculo de pertencimento, para a comunicação e interação, o que pode possibilitar o desenvolvimento de processos mais amplos de participação dos sujeitos no território. Estes conteúdos são muito próximos dos desenvolvidos na de *ação*, em que o foco é o fomento da participação, do protagonismo e da autonomia para o acesso a direitos (Brasil, 2011, p. 29). Nessa perspectiva, o PAIF incorpora, em suas normativas, que o trabalho com famílias *e com e no* território deve realizar o desenvolvimento de atividades de grupo e comunitárias a serem planejadas pela equipe técnica, e com a participação dos sujeitos. Ou seja, não obstante a constatação de que, de acordo com a PNAS, “há a necessidade de produzir uma metodologia que se constitua ao mesmo tempo em resgate de participação de indivíduos dispersos e desorganizados, e habilitação para que a política de assistência social seja assumida na perspectiva de direitos publicizados e controlada pelos seus usuários” (Brasil, 2004, p. 46), essas indicações das construções deste trabalho socioeducativo nos apresentam possibilidades de ativação do que aqui neste texto consideramos central no trabalho profissional no SUAS¹⁵.

Nos equipamentos dos CRAS e CREAS trabalhamos no atendimento às mais variadas expressões da questão social vividas pelos indivíduos e as famílias que se explicitam em demandas diversas pelo acesso a benefícios sociais, trabalho e renda, alimentação, violências e discriminações, etc. Essas demandas necessitam também serem apreendidas pelos processos coletivos que as geram bem como necessitam serem debatidas em espaços em que essa dimensão coletiva do que as geram sejam também apreendidas coletivamente pelos indivíduos e pelas famílias que demandam a política. Esta abordagem coletiva das necessidades sociais – do que as geram e de como são coletivamente vividas pelos sujeitos sociais - tem na dimensão territorial em que se situam os equipamentos um espaço que precisa ser ocupado pelos profissionais. Ocupado no sentido de ser apreendida as possibilidades existentes, latentes ou a construir “processos de mobilização e organização popular e de luta pelos sujeitos que o habitam, produzindo uma ativa e potente articulação entre os equipamentos, a dinâmica das expressões das desigualdades sociais e a teia organizativa do território”. Ou seja, nosso trabalho profissional tem uma possibilidade forte de fazer visibilizar resistências e inconformismos, o que pode nos possibilitar abrir novos horizontes de ação que nos conduzam *para além das demandas institucionais-legais que nos são postas. Esta dimensão ainda desafiante ao trabalho profissional* pode nos possibilitar a que nossas

¹⁵ Uma contribuição nesta direção está em Eiras (2012).

ações não se pautem pelo fornecimento de informações que levem à simples adesão dos sujeitos aos programas institucionais, à individualização do acesso a serviços e políticas que reforcem a perspectiva do apassivamento. Mas o sentido oposto, ou seja, que nos abre possibilidades de trabalhar nos sujeitos a busca da construção de estratégias coletivas para o encaminhamento de suas necessidades¹⁶.

Uma outra perspectiva de trabalho a ser tratada é possibilitar a viabilização da participação coletiva dos sujeitos no processo de avaliação dos serviços que operamos, socializando a eles informações acerca da política, dos serviços, dos benefícios, atribuindo transparência e visibilidade às situações de inexistência, oferta precária ou violação dos direitos. Precisamos, por exemplo, questionar os critérios de elegibilidade e estabelecer alianças com os sujeitos que recorrem ao nosso trabalho, conquistando legitimidade junto a eles. Estas perspectivas tendem a representar uma abertura de *novos horizontes para o trabalho profissional*, são possibilidades de trabalho que tendem à fortalecer a presença das demandas e interesses das classes subalternas nos espaços institucionais da política¹⁷.

Essas iniciativas podem nos conduzir a enfrentar processos que vêm formando uma cultura profissional que tende a dar primazia à ação imediata, circunscrita às demandas institucionais centradas no produtivismo medido pelo quantitativo de atendimentos de famílias e indivíduos e nas tendências das abordagens individuais das “vulnerabilidades e dos riscos sociais”. Essas iniciativas podem tensionar o apoliticismo e o acriticismo da minimização e dos focalismos e seletivismos dos serviços, recursos e benefícios ofertados pela política nas diferentes realidades nacionais em que são desenvolvidas. Politizar a política pelo fomento e indução de desenvolvimento de mobilizações e organizações coletivas dos sujeitos que a ela recorrem nos parece um dos caminhos profícuos para tensionar¹⁸ e resistir às regressões das nossas competências e atribuições profissionais na política de assistência social.

REFERÊNCIAS

Alencar, M. T. & Granemann, S. (2009). Ofensiva do capital e novas determinações do trabalho profissional. *Revista. Katálysis*, Florianópolis, 12 (2).

Brasil (1993). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Lei Orgânica de Assistência Social. Lei n. 8.742*. Brasília, 8 dez. 1993.

¹⁶ A Lei de Regulamentação (1993) da profissão determina como competência do assistente social “prestar assessoria e apoio aos movimentos sociais em matéria relacionada às políticas sociais, no exercício e na defesa dos direitos civis, políticos e sociais da coletividade”; Código de Ética (1993), afirma como direito do profissional “apoiar e/ou participar dos movimentos sociais e organizações populares vinculados à luta pela consolidação e ampliação da democracia e dos direitos de cidadania”. Ver também CFESS (2010, 2011).

¹⁷ Outros elementos nesta direção foram tratados em Duriguetto (2014) e Duriguetto e Marro (2016).

¹⁸ Na segunda parte desta Coletânea serão tratados outros elementos centrais para a produção destes tensionamentos.

Brasil. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.

Brasil. Norma Operacional Básica do Suas (NOB/Suas). Brasília, 2005.]

Brasil. Norma Operacional Básica do Suas (NOB/Suas). Brasília, 2006.

Brasil. Orientações Técnicas sobre o PAIF.v. 2. Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento. Integral à Família - PAIF. Brasília, 2012.

Behring, E. (2013). *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez.

CFESS. (2010). *Parâmetros para atuação de assistentes sociais na Política de Saúde*. Conselho Federal de Assistentes Sociais: Brasília.

CFESS. (2011). *Parâmetros para atuação de assistentes sociais na Política de Assistência Social*. Conselho Federal de Assistentes Sociais: Brasília.

Duriguetto, M. L. (2014). Movimentos Sociais e Serviço Social no Brasil pós anos 1990: desafios e perspectivas. In: Abramides, M. B., Duriguetto, M. L. (orgs.). *Movimentos sociais e Serviço Social: uma relação necessária*. São Paulo: Cortez.

Duriguetto, M. L., Duriguetto, M. L. & Marro, K. (2016). SERVIÇO SOCIAL, LUTAS E MOVIMENTOS SOCIAIS: A ATUALIDADE DE UM LEGADO histórico que alimenta os caminhos de ruptura com o conservadorismo. In: SILVA, M. L. O. *Serviço Social no Brasil: história de resistências e de ruptura com o conservadorismo*. São Paulo: Cortez.

Duriguetto, M. L. (2017). Criminalização das classes subalternas no espaço urbano e ações profissionais do Serviço Social. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, (128).

Duriguetto, M. L. & Rezende, J. Z. (2019). Movimentos sociais e Serviço Social: a virada de 1979. *Temporalis*, Brasília, 19 (38).

Eiras, A. S. (2012). A intervenção do Serviço Social no CRAS: análise das demandas e possibilidades para o trabalho socioeducativo realizado grupalmente. In: Santos, C. M., Backx, S. & Guerra, Y. (org.). *A dimensão técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos*. Juiz de Fora: Ed. UFJF.

Guerra, Y. (2010). A formação profissional frente aos desafios da intervenção e das atuais configurações do ensino, público, privado e a distância. *Revista Serviço Social & Sociedade*. Cortez Editora: São Paulo, (104).

Guerra, Y. (2016). Transformações societárias, Serviço Social e cultura profissional: mediações sócio-históricas e ético-políticas. In: Mota, A. E. & Amaral, Â. (orgs.). *Cenários, contradições e pelejas do Serviço Social Brasileiro*. São Paulo: Cortez.

Iamamoto, M. V. & Carvalho, R. (1992). *Relações sociais e Serviço Social no Brasil*. São Paulo: Cortez.

Iamamoto, M. V. (2009). O Serviço Social na cena contemporânea In: *CFESS/ABEPSS (Orgs.). Direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/Abepss.

Iamamoto, M. V. (2009). Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. In: *CFESS/ABEPSS (Orgs.). Direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/Abepss.

Iamamoto, M. V. (2013). *Renovação e conservadorismo no Serviço Social*. Ensaios críticos. 12. ed. São Paulo: Cortez.

Legislação Brasileira do Serviço Social. Lei de Regulamentação (Lei Federal 8662, de 7 de junho de 1993). *Código de Ética Profissional do Assistente Social (Resolução CFESS 273, 13 mar. 1993)*.

Netto, J. P. (1992). *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez.

Netto, J. P. (1999). A construção do Projeto ético-político do Serviço Social frente à crise contemporânea. In: *Capacitação em Serviço Social e Política Social*, mod. 1, Brasília: CEAD.

Mota, A. E. (2007). Serviço Social e Seguridade Social: uma agenda recorrente e desafiante. *Em Pauta: Teoria Social & Realidade Contemporânea*, Rio de Janeiro, (20).

Raichelis, R. (2010). Intervenção profissional do Assistente Social e as condições de trabalho no SUAS. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, (104).

Raichelis, R. (2011). O Assistente Social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. *Revista Serviço Social e sociedade*, São Paulo: Cortez, (107).

PSICOLOGIA E A PRÁXIS PROFISSIONAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DIÁLOGOS E CAMINHOS POSSÍVEIS

FERNANDO SANTANA DE PAIVA
CAMILA BORGES MACHADO
LUIZA MIRANDA FURTUOSO
MATHEUS HENRIQUE SILVA

APRESENTAÇÃO

O presente capítulo tem por objetivo apresentar alguns aportes teórico-metodológicos e possíveis reflexões para a atuação da psicóloga e do psicólogo inserido no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), especialmente no âmbito do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e do Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS). Para tanto, serão apresentadas algumas contribuições oriundas da Psicologia Comunitária latino-americana e da Psicologia da Libertação de Ignacio Martín-Baró, que são expressões concretas de um movimento sobre o *que fazer* crítico em nossa realidade social. Por conseguinte, em nosso entender, tais perspectivas podem contribuir para ampliar nossa capacidade de análise e ação sobre os problemas que afligem o público-alvo da referida política pública.

O capítulo está dividido em três partes. Inicialmente discutiremos a importância de estabelecermos um horizonte crítico para a atuação em Psicologia, destacando como nossa profissão se desenvolveu atrelada aos interesses da classe dominante e alheia às reais necessidades da classe trabalhadora. Posteriormente, apresentaremos, sumariamente, o processo de implementação da Política de Assistência Social no Brasil, bem como a inserção da Psicologia neste campo. Serão discutidas algumas limitações ainda existentes à nossa atuação neste cenário, que dizem respeito ao *modus operandi* de se conceber nossa profissão, ainda relutante em se (re)inventar frente às demandas oriundas da realidade social, bem como os limites de ordem estrutural, institucional e

relacionados à complexidade da demanda atendida. Por fim, apresentaremos algumas possibilidades de ação -, dentro das perspectivas teóricas acima sinalizadas-, que visam instrumentalizar, enriquecer e, quiçá, ampliar o leque de possibilidades de trabalho desenvolvidos com os sujeitos assistidos pela Política de Assistência Social.

Cumpra sinalizar que as autoras e os autores do presente texto desejam fortalecer a construção da Psicologia como *práxis*, que significa compreender o nosso fazer como um exercício de ação e reflexão de carácter criativo e transformador de si e do mundo. Portanto, o presente texto não possui nenhum carácter hermético e impermeável às interpelações necessárias, e, tampouco, possui a pretensão de sanar todas as lacunas e incertezas que pairam sobre o nosso campo. Nesse sentido, gostaríamos de realizar um afetuoso convite ao eventual leitor ou eventual leitora, para uma leitura atenta, crítica, mas sobretudo, aberta ao diálogo e à construção coletiva de caminhos para nossa profissão. Esse movimento é que dá sentido e vida a um texto e vice-versa.

1 EM BUSCA DE UM HORIZONTE CRÍTICO PARA O QUEFAZER EM PSICOLOGIA

Historicamente, a Psicologia, como campo de produção do conhecimento e intervenção na realidade, tem atuado, hegemonicamente, atrelada à ordem burguesa, e, isto significa, afirmar que os conhecimentos daí derivados atenderam e seguem servindo aos interesses da classe dominante, que, em nossa realidade, foram responsáveis, dentre outras atrocidades, pela colonização sanguinária, espoliadora e violenta pela qual passamos na América Latina (Parker, 2007; Cuellar, 2017). O alinhamento ao projeto de classe dominante se expressa em diferentes dimensões, com a (re)produção de esquemas cientificistas provenientes de um positivismo antiquado, possuidor de um carácter individualista e meramente quantitativista, pelo apagamento da memória histórica de nosso povo, pelo racismo e machismo necessários à sustentação da ordem vigente, bem como pelo fatalismo engendrado ideologicamente como mecanismo de silenciamento e controle subjetivo de sujeitos e grupos sociais (Martín-Baró, 2017, Pavón-Cuellar & Mentinis, 2020).

Nessa direção, acordamos com Parker (2007) e Fairclough (2008) de que a Psicologia em seu passado, mas também em seu presente, configura-se como uma poderosa tecnologia necessária na guerra ideopolítica travada no âmbito da sociedade capitalista neoliberal. Ou seja, a Psicologia tem sido um importante instrumento utilizado no convencimento de sujeitos oriundos das classes subalternas, bem como os demais setores sociais, a aceitarem e introjetarem o modo de vida sob o capital como algo imutável, e, mesmo, desejado. Valores e práticas como competitividade, meritocracia, individualismo e egoísmo são tratados como naturalmente humanos, algo a ser, inclusive, estimulado, - com a ajuda de um profissional da Psicologia e afins -, para o pretensão “desenvolvimento” das pessoas.

Por conseguinte, conforme bem apresentam Oliveira e Costa (2018), a noção liberal de indivíduo que apresenta uma subjetividade ensimesmada, interiorizada, intrapsíquica e autodeterminada, apartada, portanto, do contexto político-econômico e histórico-social é funcional à ideologia da classe burguesa dominante, bem como aderente aos valores da sociedade capitalista em voga, que prescindem da manutenção do *status quo*. Expressa-se, a partir do exposto, uma restrição ao terreno da pseudo-concreticidade materializada pela suposta dicotomia entre indivíduo e sociedade, engendrando uma miríade de limitações para a apreensão do sujeito em sua verdadeira concretude.

No Brasil, bem como no restante da chamada América Latina, conforme mencionado, a Psicologia emergiu aliada às classes dominantes da formação social brasileira com concepções de indivíduo, personalidade e comportamento que justificaram a ordem social extremamente injusta do país (Lacerda JR., 2013). Em um primeiro momento, tinha como atuação as áreas da clínica individual, escolar e organizacional e do trabalho, sempre aportando um papel regulador, adaptativo e normalizador, recorrendo constantemente à individualização e à patologização, tratando como anomalia ações da classe trabalhadora que provocassem tremores ao ordenamento do capital (Lacerda Jr., 2016).

Dimenstein (2000) e Guzzo (2016) corroboram as críticas aventadas, afirmando ainda que a Psicologia, de modo geral, almeja modificar o sujeito sem alterar a ordem social. Lacerda Jr. (2010) considera ainda que a Psicologia se restringe em explicar os problemas sociais através da perspectiva individual, desencadeando assim uma naturalização das mazelas sociais, o que acaba por contribuir para a manutenção e reprodução do sistema classista, racista e patriarcal vigente.

Contudo, segundo Antunes (2012), a construção da Psicologia no Brasil - e na América Latina -, baseia-se em uma heterogeneidade, onde coexistem diversas perspectivas epistemológicas e teórico-metodológicas, que orientam as práticas profissionais nos diferentes campos de atuação. Existem correntes em nosso campo ainda alinhadas com o projeto de dominação e manutenção da ordem de acordo com o que foi acima explicitado, mas, também, paradigmas e perspectivas que têm buscado um outro horizonte para a Psicologia, e, indo muito mais além, para a construção de um novo mundo, de um novo projeto de sujeito e humanidade (Cuellar, 2014 - 2017).

Seguindo essa direção, no presente trabalho, em razão da complexidade que a realidade de atuação da Psicologia no âmbito da Política de Assistência Social nos impõe (pobreza, miséria, desigualdades), bem como na tentativa de fortalecermos uma perspectiva crítica, transformadora e libertária no bojo da Psicologia, partiremos das contribuições já acumuladas, e, indubitavelmente, em processo de contínua construção, oriundas da Psicologia Comunitária latino-americana e da Psicologia da Libertação. Avaliamos que se trata de perspectivas alinhadas a uma *práxis* ética e politicamente comprometida com as maiorias populares, além de uma expressão concreta de um *quefazer* crítico em nossa área.

Nesta perspectiva, Parker (2015) considera fundamental que a crítica à Psicologia possa se orientar, sinteticamente, por alguns aspectos: 1) o modo de produção do conhecimento hegemônico, que se vale de uma perspectiva neutra e asséptica, distante da realidade social; 2) o individualismo que sustenta suas análises e práticas em relação ao sujeito e a subjetividade; 3) a necessidade de reflexão sobre os processos de construção de conhecimento, engendrando novos aportes epistemológicos e metodológicos à área que explicitem os seus limites, mas que também contribuam para a emancipação dos sujeitos e grupos sociais; 4) o reconhecimento de que o conhecimento, bem como as práticas em Psicologia, estão imersas em relações de poder e, que, portanto, podem contribuir para a legitimação de ideologias dominantes.

Além de um convite para repensar a Psicologia e o seu *quefazer*, trata-se, ainda, de um movimento em prol da construção de novas articulações com campos do conhecimento como a sociologia, antropologia, ciência política, mas também a medicina, saúde coletiva e o serviço social, dentre outros, que forem considerados importantes para uma melhor apreensão sobre as relações entre sujeito e sociedade. Ademais, é essencial que o conhecimento e a prática em Psicologia se dê em diálogo aberto e completamente disponível para com os sujeitos, grupos e movimentos sociais que produzem sua experiência de vida, e, que, portanto, podem contribuir para que a Psicologia se reinvente e se supere como disciplina do controle, da ordem e da normalização.

A Psicologia Comunitária latino-americana e a Psicologia da Libertação de Ignacio Martín-Baró emergem, em nosso continente, como alternativas concretas para um *quefazer* psicológico concatenado com as reais necessidades de nosso povo. Para além de um movimento de crítica à Psicologia hegemônica, tais vertentes apresentam um arsenal teórico e metodológico, bem como visam desenvolver uma nova epistemologia no tocante à produção de conhecimento em nossa área. A ênfase dada à participação social, à construção coletiva das ações, bem como a busca constante pelo diálogo horizontal entre os atores envolvidos, são algumas das características centrais destes campos do conhecimento (Guzzo, 2016) (Góis, 2005) (Ximenes & Góis, 2010).

Indubitavelmente, trata-se também de um movimento em prol da decolonização do pensamento e da ação da psicóloga e do psicólogo que exerce sua atividade em nosso continente. Conforme adverte Martín-Baró (1986), tendo em vista o regime que determina a Psicologia como ciência à serviço do capital, é peremptório, e ademais, um exercício ético, que a Psicologia se liberte de si própria primeiro para que, assim, possa contribuir na libertação de outrem. Nessa perspectiva, a construção destes campos no bojo da Psicologia tem se pautado em uma ação dialógica, ética e politicamente comprometida com a transformação das condições de vida dos sujeitos e grupos sociais. Assim, acumula contribuições de campos distintos do conhecimento, como a Pedagogia conscientizadora de Paulo Freire, a Sociologia Crítica de Orlando Fals Borda, a Teologia da Libertação de Leonardo Boff, a Filosofia da Libertação de Enrique Dussel, assim como o movimento da Reforma Sanitária e da Saúde Coletiva brasileira/latino-americana, pautando-se em contribuições de Sérgio Arouca, Maria Cecília Donnangelo, dentre outros.

A partir das premissas expostas acima, discutiremos a seguir o processo de inserção da Psicologia no âmbito da Política de Assistência Social, compreendendo as dissonâncias que possam existir entre a *práxis* em Psicologia e a realidade enfrentada no cotidiano dos serviços. Além disso, consideraremos a própria configuração das políticas sociais em nosso país, bem como os limites impostos à assistência social em nossa atual conjuntura.

2 A PSICOLOGIA NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ALGUNS APONTAMENTOS

O desenvolvimento das políticas sociais no Brasil se expressou tardia e parcialmente com o movimento de redemocratização e com a Constituição de 1988, mesclando a intensa mobilização popular e o embate político-ideológico que marcou a agenda política dos anos 1980, da qual emergiram avanços significativos no campo social, mas com a manutenção de aspectos conservadores (Yamamoto & Oliveira, 2010). Nesse sentido, tal como ocorreu com a maioria das transformações políticas e com a modernização econômico-social brasileira, descritas por Coutinho (1979), estas foram efetuadas no quadro de uma “via prussiana”, ou seja, através da conciliação entre frações das classes dominantes, por meio de medidas aplicadas “de cima para baixo”. O resultado foi, e, tem sido, a mínima participação das massas populares nas decisões políticas nacionais, *pari passu* à conservação e dominação do capital, em seu caráter dependente e periférico em que nos inscrevemos. Nessa perspectiva é que ocorreu o processo de promulgação de nossa mais recente Constituição, a partir da qual surgiram os pilares que futuramente dariam origem à Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

As conquistas logradas no marco legal necessitaram de anos para sua implementação, uma vez que foram interrompidas, conforme acima mencionado, pela difusão das contrarreformas neoliberais na década de 1990, só ganhando fôlego, ainda com severas limitações, a partir do ciclo democrático-popular (Lima, 2014). O ciclo democrático-popular compreende o período dos governos petistas (2003-2016), que embora tenham centrado esforços em torno das políticas sociais, reduzindo os índices de miserabilidade em termos redistributivos, foi responsável por manter uma focalização da Política de Assistência Social entre os “pobres dos mais pobres”. Consolidou-se, portanto, o caráter compensatório e uma centralização nos programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família (PBF), carro-chefe da política social do governo Lula¹ (Yamamoto & Oliveira, 2010). De forma geral, podemos caracterizar esse período como uma descontinuidade na continuidade pois, a

¹ Além disso, em outras esferas, sustentou a política de austeridade adotada pelo governo anterior de Fernando Henrique Cardoso (FHC) mantendo o padrão tributário e beneficiando o capital financeiro, valorizou o agronegócio, ampliou as alianças com a burguesia, criou medidas que visavam atenuar as manifestações mais agudas da miséria absoluta ao mesmo tempo em que garantiam os lucros dos segmentos monopolistas, sancionou a lei antiterrorismo (Lei nº 13.260) como ferramenta para legitimar a criminalização dos movimentos e organizações sociais, dentre outros exemplos. Segundo Iasi (2012, p. 10), “(...) o PT apresenta-se, inicialmente, como representante da “classe trabalhadora”; “trabalhadores”; em seguida do “povo”; e, por fim, dos “cidadãos”. A passagem da “classe” à “nação” atesta a prevalência da estratégia do “gradualismo reformista” e a subordinação à tática eleitoral, que redefiniram o horizonte social, político e econômico do projeto partidário.”

despeito dos avanços, principalmente com a consolidação do tripé da seguridade social, as políticas sociais ainda detêm o objetivo lenitivo, de atenuar e suavizar as expressões da “questão social”² advindas da contradição fundamental entre capital-trabalho, e não de saná-las, mas de manter a dominação capitalista.

Atualmente, trata-se de um importante *lócus* de inserção para as/os psicólogas/os brasileiros, visto a presença obrigatória da categoria nas equipes mínimas dos equipamentos³. Além disso, atualmente, a Psicologia configura-se como a segunda categoria profissional, com nível de formação superior, em maior contingente de trabalhadores na estrutura organizativa dessa política. De acordo com o Censo SUAS (2017), os(as) psicólogos(as) representam 10,5% dos trabalhadores(as) nos CRAS (em menor número apenas do que assistentes sociais, que são 20,3%), e 19,5% dos(as) trabalhadores(as) no CREAS (também em menor número apenas do que assistentes sociais, que são 27,1). Entretanto, a despeito desta maciça inserção profissional na área, Oliveira, Dantas, Solon e Amorim (2011) e Cordeiro (2018) afirmam que o trabalho no campo da assistência social ainda é estranho à Psicologia. Falta de clareza sobre as atribuições e o papel a ser desempenhado, seja no CRAS ou no CREAS, aliado à formação insuficiente para o trabalho, configuram algumas das questões que enfraquecem nossa atuação na política em tela.

Além disso, Macedo et. al (2011) salientam que a formação profissional em Psicologia, pretensamente, dá suporte unicamente para o atendimento clínico individual, culminando em uma dificuldade de se vislumbrar alternativas de ação para as/os psicólogas e psicólogos inseridos no SUAS. Nesta direção, Oliveira et al. (2011) em pesquisa realizada com psicólogos indicam que o atendimento clínico ainda aparece como carro-chefe da prática profissional no âmbito da assistência social, devido ao fato de a clínica configurar-se como certa zona de conforto e conferir ao psicólogo um sentimento de particularidade ou especificidade profissional. Oliveira, Dantas, Solon e Amorim (2011), argumentam ainda que, a psicoterapia nos serviços da assistência ainda é o grande ponto de interesse dos psicólogos e lhes assegura uma identidade, ou seja, um lugar na equipe. É o atendimento psicológico, de viés individualista, que os fazem acreditar que possuem alguma importância e o que os diferencia dos demais profissionais (Senra & Guzzo, 2012. Silva & Bonatti, 2020).

É imperioso destacar que a adoção de modelos teóricos importados, sem qualquer tipo de mediação para sua utilização ou o apego dogmático a leituras excessivamente abstratas, que produzem sujeitos e realidades fictícias não são, a nosso ver, boas diretrizes para nossa inserção no contexto da PNAS, como em qualquer outro espaço social e institucional. Ademais, a aplicação de metodologias engessadas em comunhão a uma atuação que não tenha um projeto ético-

² Segundo Netto (2001), essa expressão surgiu por volta da terceira década do século XIX como forma de explicar o fenômeno do pauperismo, que assolou a grande massa dos trabalhadores com o processo de industrialização na instauração do capitalismo, trazendo uma condição de pobreza generalizada, ao mesmo tempo em que a capacidade de produção de riquezas aumentava. Na tradição marxista, a “questão social” é compreendida a partir de elementos sócio-históricos, políticos e econômicos, apontando para diferentes manifestações e expressões de desigualdades sociais produzidas pelos diferentes estágios e pela própria exploração estrutural do capitalismo.

³ Resolução nº17, de 20 de junho de 2011, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

político emancipatório, não contribuirá efetivamente para a transformação das condições de vida da população subalternizada, explorada e espoliada atendida pelo SUAS e demais políticas públicas. Termos “bonitos” e uma idealização sem limites sobre o sujeito, a subjetividade e a prática profissional, não nos parecem elementos oportunos para se tratar das expressões da “questão social”, que incidem violentamente nas camadas mais pobres, negras e periféricas deste país.

Soma-se a estas questões a precarização das relações e condições de trabalho, que também exercem forte influência na execução do trabalho na esfera da assistência social. Vínculos empregatícios fragilizados, contratos temporários, baixa remuneração e outros elementos perpassam o trabalho no campo social (Cordeiro & Sato, 2017. Sales & Maciel, 2019). Senra e Guzzo (2012) apontam que “a inserção profissional, articulada dessa forma, precariza o serviço público, além de assumir contornos de desvalorização da categoria profissional” (p. 296). Logo, os próprios técnicos encontram-se desprovidos de direitos e garantias, e, contraditoriamente, são os mesmos que recebem demandas para desenvolverem ações de seguridade social à população (Macedo & Dimenstein, 2012).

Como se pode notar, os desafios à inserção e consolidação da Psicologia nos diferentes cenários da Política de Assistência Social são significativos. Vale comentar, conforme anteriormente mencionado, que compartilhamos com o pensamento de Parker (2007), de que a Psicologia, historicamente, tem se configurado como uma ferramenta de manutenção da ideologia burguesa a serviço da sociabilidade capitalista. Este caráter funcional pode, no caso da assistência social, ser útil na sustentação de um ideário filantrópico e assistencialista. Contudo, mesmo imersa em inúmeras contradições, é importante apostar que a entrada em campos como o da Política de Assistência Social pode contribuir para o avanço da Psicologia como ciência e prática profissional. Nesse sentido, ao invés de pensarmos somente no que a Psicologia tem a contribuir para o SUAS, podemos pensar no que o SUAS e a realidade brasileira tem a ensinar à Psicologia. Certamente será muito! (Yamamoto & Paiva, 2010).

Este importante exercício de ação-reflexão-ação profissional estimulado pela crescente atuação dos psicólogos no SUAS tem sido, portanto, motivo de uma constante preocupação dos órgãos reguladores da profissão, como o Conselho Federal de Psicologia (CFP), assim como parte das Instituições de Ensino Superior que se ocupam em propiciar uma formação mais condizente com as demandas e necessidades sociais. Indubitavelmente, não se tem uma formação homogênea em Psicologia no Brasil, tampouco uma diretriz única de atuação profissional no campo da assistência social, haja vista os diferentes modelos que perpassam nosso campo. Trata-se, portanto, de um aspecto que pode mais dificultar do que facilitar, principalmente no que diz respeito à dificuldade de concretizarmos um projeto ético-político claro para a profissão.

Entretanto, a partir das diretrizes e orientações já apresentadas ao longo da edificação da PNAS, em franco processo de construção, bem como o acúmulo de áreas como a Psicologia Comunitária latino-americana e a Psicologia da Libertação, consideramos que existem possibilidades para um *quefazer* profissional, mais adequadas ao preconizado pela Política de Assistência Social.

Não se pretende, de maneira alguma, esgotar as possibilidades de atuação neste campo, tampouco propor qualquer tipo de receituário unguido por fórmulas mágicas ao sabor de manuais enrijecidos. Certamente, os apontamentos aqui devem ser contextualizados às diferentes realidades em que se inserem as e os profissionais de Psicologia no âmbito do CRAS e CREAS. Por conseguinte, serão apresentados a seguir alguns apontamentos para pensarmos e construirmos coletivamente nosso campo profissional, via mediação da política pública, e, sobretudo, contribuirmos para a edificação de um outro projeto de sujeito e sociedade.

3 PSICOLOGIA E O QUEFAZER NO SUAS: ALGUMAS PISTAS PARA UM CAMINHO EM CONSTRUÇÃO

A atuação da psicologia na assistência social se dá em diferentes serviços, que atendem a amplo contingente populacional, com demandas variadas, que vão desde as consequências diretas da pobreza e a miséria, bem como situações de violências das mais variadas formas. Ou seja, para além das dificuldades acima mencionadas para a atuação profissional, é mister reconhecermos que as demandas dirigidas e atendidas no cotidiano dos serviços da assistência social são extremamente complexas e desafiadoras para as e os profissionais da Psicologia. É, a partir desta importante ressalva, e, imbuídos no desejo de contribuir para enriquecer o arsenal de atuação nesta área, que seguimos adiante.

3.1 PSICOLOGIA E O CRAS

A Psicologia Comunitária parte do pressuposto de que a inserção, e, portanto, o encontro do profissional com os sujeitos deve estar pautado pela ética e por uma *práxis* dialógica, que facilite a participação comunitária nos processos de análise de suas necessidades, bem como no desenvolvimento de ações que atendam a seus reais interesses (Freitas, 2015-2017).

No tocante ao CRAS, cumpre informar que este serviço executa, como principal função, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, que tem por objetivo fortalecer os vínculos familiares e comunitários, buscando com suas ações priorizar a promoção da autonomia, das potencialidades e o acesso à rede socioassistencial e das demais políticas públicas. No intuito de alcançar tal objetivo, consideramos que o profissional de Psicologia pode utilizar algumas estratégias a fim de conhecer a vida e a dinâmica das famílias e do seu contexto, bem como estabelecer vínculos que serão fundamentais para a realização das ações na área. Além disso, deve-se atentar para a realização adequada de entrevistas individuais e/ou coletivas de maneira a acolher e conhecer melhor as demandas de cada sujeito, família ou grupo específico (Montero, 2004).

Seguindo uma premissa importante da Psicologia Comunitária, devemos participar das ações comunitárias, que ocorrem extramuros aos serviços, desde atividades de lazer ou relacionadas

à cultura local, até mesmo encontros entre os integrantes da comunidade que já existem e/ou que possam vir a ser estimulados por nós, profissionais. É uma rica estratégia para se adentrar em um universo no qual somos vistos como “estrangeiros”, sendo muito importante empregarmos uma visão etnográfica sobre a experiência em que estamos imersos, sempre respeitando as diferenças de ordem social e cultural, que precisam ser compreendidas e trabalhadas dialogicamente. Ademais, a realização de registros de acontecimentos em um diário de bordo, bem como a realização de conversas informais com os moradores da comunidade e suas lideranças poderão se configurar como um bom caminho para o desenvolvimento do trabalho, seja no início das ações e projetos, bem como em seu desenrolar (Ximenes, Paula & Barros, 2009).

Nesta direção, Montero (2004), em suas experiências de trabalho sócio comunitário na Venezuela, salienta que a/o psicólogo deve procurar contribuir no protagonismo dos sujeitos e comunidade a partir da participação e mobilização social. Este elemento é importante, uma vez que o processo de trabalho no CRAS deve buscar analisar as necessidades locais, bem como desenvolver ações e projetos contando com a participação dos sujeitos atendidos pelo serviço. Ademais, a avaliação das ações e dos efeitos da política na vida das pessoas e comunidades necessita contar com o envolvimento sócio comunitário, evitando assim uma sobreposição do saber técnico sobre os saberes populares, bem como o silenciamento das diferentes vozes que compõe o cenário de práticas. Outra categoria que Montero (2010) considera relevante para o trabalho psicossocial é a noção de fortalecimento, que segundo ela é:

[...] o processo mediante o qual os membros de uma comunidade (indivíduos interessados e grupos organizados) desenvolvem conjuntamente capacidades e recursos para controlar sua situação de vida, atuando de maneira comprometida, consciente e crítica, para alcançar a transformação de seu entorno segundo suas necessidades e aspirações, transformando-se ao mesmo tempo (Montero, 2010, p. 72).

Conforme acima explicitado, o “fortalecimento de vínculos” é uma das diretrizes da PNAS para o trabalho junto às famílias e grupos atendidos pelo CRAS. Portanto, a/o psicólogo pode se valer da noção de fortalecimento psicossocial como forma de contribuir na organização sócio comunitário, a partir de ações e intervenções individuais ou em grupos já existentes nos serviços ou que podem ser construídos. Esse processo está associado à participação acima elencado, pois só é possível haver fortalecimento na medida em que se desenvolva também um sentido de comunidade, de pertencimento, ao passo que os sujeitos quando participam passam a experimentar uma possibilidade de serem ouvidos e de se ouvirem, mesmo que em suas contradições.

Montero (2010) considera, portanto, que a perspectiva de fortalecimento deve compor a *prática* do psicólogo no contexto comunitário, na medida em que pode favorecer o desenvolvimento de sujeitos individuais e coletivos ativos e autônomos. Ademais, aposta que devemos contribuir em processos de desnaturalização da experiência cotidiana, que são expressões da estrutura social capitalista, que se vale de elementos simbólicos para sustentar relações de poder e dominação.

Nessa direção, Martín-Baró (1997), em acordo com as proposições acima, salienta que o papel do psicólogo deve ser o de conscientizador, e, que, portanto, possa contribuir nos processos de desideologização da realidade em que nos inserimos como sujeitos nesta sociedade.

Segundo Martín-Baró (1998), é fundamental, ainda, que o psicólogo atue no resgate da memória histórica dos nossos povos, que em razão do próprio processo de colonização têm seus registros e saberes negados. Além disso, a maneira como a vida se organiza sob o atual sistema de produção, culmina em uma análise a-histórica e aparentemente natural dos processos de vida. Conseqüentemente, isto pode acarretar a propagação de um discurso único sobre os fatos, sobre como a dinâmica social se estrutura, incidindo diretamente na constituição subjetiva e identitária das pessoas e grupos sociais, negando a possibilidade de movimento e convidando à inércia.

Além disso, é importante, segundo Martín-Baró (1998), que possamos investir em ações que promovam, segundo suas palavras, as virtudes de nossos povos. Valores como solidariedade, compromisso e coletividade são ofuscados por caracteres burgueses como o individualismo, a competitividade e o egoísmo, e necessitam ser superados. Não se trata aqui de romantizar, tampouco idealizar a classe trabalhadora, mas apostar que os valores se constroem, portanto, não são naturais, algo pronto. Eles podem ser resgatados na história das comunidades que conformam o nosso passado histórico e, assim, projetar um outro horizonte no presente vivido e no futuro almejado.

Tais direcionamentos são, a nosso ver, condizentes com as ações que podem ser realizadas pelos profissionais da Psicologia no cenário do CRAS, em contato com as famílias e comunidades. Ademais, o envolvimento junto aos movimentos sociais, associações de bairro e qualquer outra iniciativa de caráter popular deve ser objeto de ação de nossa profissão neste contexto. Metodologicamente, ainda pode ser muito importante a realização de visitas domiciliares de maneira adequada, compreendendo sua necessidade e potência (XIMENES *et al.*, 2017), bem como se valer de estratégias de intervenção em grupo, com pouca tradição na Psicologia, por simples falta de conhecimento e/ou certo preconceito de nossa categoria profissional. Nos referimos ao Teatro do Oprimido e aos Círculos de Cultura, por exemplo. O primeiro criado pelo teatrólogo brasileiro Augusto Boal (Boal, 2009, Pinto, Paiva & no prelo), e o segundo pelo essencial Paulo Freire (1979). Indubitavelmente, vale registrar, que tais sinalizações não esgotam o amplo leque de possibilidades que podem e devem ser realizadas no âmbito do CRAS, em contínuo diálogo com os sujeitos da intervenção.

3.2 PSICOLOGIA E O CREAS

Ao longo de sua história, a América Latina, e, não diferente, o Brasil, tem sido cenário de inúmeras experiências de aviltamento dos direitos humanos. Acostumamo-nos a vivenciar o extermínio calculado de diferentes grupos sociais, em especial, o povo indígena e negro, mas também a violência contra as mulheres, direcionada aos jovens e contra a população LGBTQ+, expressando-se no elevando número de mortes e/ou sequelas psicossociais entre

estes públicos, revelando, portanto, a face autoritária, arbitrária, violenta, racista e machista da sociedade brasileira.

O público acima destacado é majoritariamente atendido pelos CREAS, equipamento que tem como sua função principal a execução do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado para Famílias e Indivíduos (PAEFI), voltado àqueles que sofreram algum tipo de violação de direitos dentro da própria família. Casos de violência doméstica, abuso e exploração sexual, bem como negligências, são atendidos no âmbito deste serviço da assistência social. Os profissionais precisam atuar, portanto, com sujeitos que sofreram violências de diferentes ordens, seja ela estrutural, institucional ou simbólica). Trata-se de experiências de caráter individual e coletivo, com implicações psicossociais na condução da vida de tais sujeitos e grupos sociais. Ou seja, quando várias pessoas passam a relatar experiências de violência, este se torna um problema sócio-político com implicações nas vidas de cada sujeito. As violações a que estão submetidas grande parcela da população podem resultar em sentimentos de medo, insegurança, apatia, fatalismo, produzindo, assim uma acentuada incapacidade de produção de alternativas críticas e criativas, que possam favorecer a compreensão de si e do mundo à sua volta. (Martín-Baró, 1990).

Por conseguinte, fenômenos como traumas psicossociais, (Martín-Baró, 1990), e até um profundo sofrimento ético-político (Sawaia, 2014), podem ser observados a partir do cotidiano de acolhimento realizado pelos profissionais junto aos jovens, mulheres, idosos e demais sujeitos atendidos. Indubitavelmente, para compreendermos tais experiências, bem como suas implicações psicossociais, é imperioso consideramos o caráter dialético que as conforma, ou seja, é necessário que possamos analisar como cada sujeito é afetado e responde às situações concretas vividas, sem perder de vista as condições históricas e sociais nas quais estas foram forjadas.

Ao longo das últimas décadas têm sido gestadas em nosso continente, e, em outros países do globo, diferentes experiências de atendimento psicológico voltado às vítimas de violência impetrada pelo Estado e aos sobreviventes das inúmeras guerras com as quais convivemos, seja de caráter bélico, psicológico e/ou mesmo a ideologização da barbárie que contribui para naturalizarmos equivocadamente práticas sociais e institucionais de aniquilamento de sujeitos e grupos sociais. Cumpre destacar as experiências de trabalhos como o realizado pela chilena Elizabeth Lira com vítimas da violenta ditadura de seu país (Martín-Baró, 1990) e, ainda, as importantes contribuições de Frantz Fanon (2005), que nos alerta para uma análise compreensiva sobre os efeitos da guerra e do cotidiano de violência em que muitos sujeitos estão inscritos e sobrevivendo. Fanon (2005), assim como Martín-Baró (1998), contribui, sobremaneira, para nos atentarmos sobre o cruel peso impetrado pela produção da subalternidade em sociedades com o passado colonial e escravocrata, como a africana e latino-americana. Consideramos que tais sinalizações são importantes para um acolhimento atento, ético e cuidadoso junto as camadas populacionais que se encaminham ou são encaminhadas até o CREAS.

É importante destacar que, no tocante aos autores acima elencados, os contextos são outros e que falar em guerra pode parecer exagerado à alguns. Entretanto, uma vez que no cotidiano de trabalho do CREAS nos deparamos com jovens inseridos no tráfico de drogas, criminalizados, estigmatizados e sem esperança na vida, mulheres vítimas de violências, crianças e famílias dilaceradas pelas relações sociais virulentas nas quais nos produzimos, consideramos que as experiências acima sinalizadas podem iluminar e contribuir com algumas pistas para o *quefazer* profissional neste cenário. Assim, é importante realizarmos um acolhimento psicossocial que possibilite uma análise compreensiva sobre como os sujeitos que vivenciam um conjunto de experiências de aviltamento de direitos, que se expressam nas violências de distintas ordens, produzem sentido e conseguem ou não vislumbrar saídas para os duros cenários sob os quais estão inscritos. Além disso, é desejado que realizemos a escuta do outro, sem o filtro moralista e do preconceito, que em nada contribui para a transformação da vida vivida. E, sobretudo, apostamos na construção conjunta de projetos éticos de existência, que sejam individuais tendo em vista as necessidades de cada sujeito, mas sem perder a intencionalidade de uma ação coletiva que possa envolver todas e todos ali acolhidos.

Consideramos oportuno, ainda, que possamos nos aproximar de campos ainda pouco explorados pela Psicologia em nossa realidade, mas com grande potencial para o trabalho, tanto no CREAS como no CRAS. Fazemos referência ao diálogo com o feminismo e sua crucial importância para pensarmos as relações sociais de gênero, o patriarcado e os efeitos deletérios na subjetivação de mulheres e homens (Butrón *et al.*, 2017 & Estrada-Maldonado *et al.*, 2019). Para além disso, o debate sobre o racismo, que estrutura as relações sociais brasileiras e engendra violências de variadas ordens, e, portanto, necessita compor o arsenal teórico-metodológico de nossa profissão (Farias, 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Avaliamos que as proposições acima elencadas se conformam apenas como algumas possíveis contribuições para o trabalho profissional nos espaços do CRAS e do CREAS. Certamente, será muito importante que estas ações possam ocorrer em uma rede de proteção efetiva, que envolva outros atores profissionais para além das(os) psicólogas(os) e das(os) assistentes sociais. Assim, é fundamental a interdisciplinaridade na atuação, conforme preconizado pelos parâmetros profissionais (CFP/CEFESS, 2007), que representa a possibilidade de construção coletiva das ações a serem realizadas, envolvendo, sobretudo, os sujeitos alvo de nossa intervenção. Ou seja, trabalha-se *com* e não *para* os sujeitos atendidos!

Ademais, a intersetorialidade deve ser estimulada, contando com a participação de atores de áreas essenciais, como a educação, segurança pública, saúde dentre outras que se fizerem necessárias, tendo em vista a complexidade que envolve o trabalho no campo da

assistência social. Ou seja, a atuação profissional não se encerra ou se limita no atendimento “ao caso”, mas certamente deve ultrapassá-lo em sua capacidade de analisar o que as experiências pessoais fazem dizer da estrutura social e política que necessita, indubitavelmente ser enfrentada e transformada.

O cenário de retrocessos políticos que o país atravessa, a partir do Golpe de 2016, certamente ampliam os desafios para a realização de ações que comunguem as premissas aqui suscitadas. Ao mesmo tempo, talvez na história recente de nosso país, nunca tenha sido tão necessário nos valermos de uma perspectiva radicalmente revolucionária em Psicologia. Talvez seja ela, em associação com outras linhas de reflexão e ação, que poderão nos fazer não sucumbir frente à barbárie, à ignorância e ao apetite voraz do capital, que se utiliza do que for necessário para efetivar-se social, política e ideologicamente.

Por fim, vale registrar que a Psicologia não será a responsável por sanar todas as mazelas da sociedade -, uma vez que ela é parte do problema -, isto é, apesar de atuar sobre as refrações da “questão social” no âmbito dos equipamentos de assistência social, isoladamente, não poderá superar a estrutura econômico-social vigente. No entanto, para não incorrerem em uma posição fatalista, na qual “não resta nada mais além de acatar seu destino e submeter-se à sorte que é prescrita por sua sina” (Martín-Baró, 2017, p. 175), que possamos fortalecer um movimento interno da profissão, possível e necessário a ser feito, que parta do entendimento de que nós profissionais, de maneira coletiva, podemos/devemos nos constituir como sujeitos da história, e, portanto, ativos e propositivos na elaboração de um horizonte ético-político comprometido radicalmente com a emancipação humana, e, portanto, com a nossa própria liberdade.

REFERÊNCIAS

Antunes, M. A. (2012) A Psicologia no Brasil: um ensaio sobre suas contradições. *Psicologia: ciência e profissão*, 32, 44-65.

Boal, A. (2009). *A Estética do Oprimido*. Rio de Janeiro: Garamond..

Butrón, M. A. G., Solís, F. M. G., Sixtos, S. B.. & Arellano, M. C. L. (2017). Saberes despojados y despertar político de las mujeres en Latinoamérica: una revisión feminista de los paradigmas científicos, del patriarcado y del capitalismo. *In: PavónPavón-Cuellar (org.). Capitalismo y psicología crítica en Latinoamérica: del sometimiento neocolonial a la emancipación de subjetividades emergentes*. Kankil.

Conselho Federal de Psicologia; Conselho Federal de Serviço Social. (2007). *Parâmetros para a atuação de assistentes sociais e psicólogos(as) na Política de Assistência Social*. Brasília: CFESS; CFP.

Coutinho, C. N. (1979). *A democracia como valor universal*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Cordeiro, M. P. (2018). A psicologia no SUAS: uma revisão de literatura. *Arquivos Brasileiros de Psicologia*, 70 (3), 166-183.

Cordeiro, M. P. & Sato, L. (2017) Psicologia na política de assistência social: trabalho em um "setor terceirizado". *Estudos de Psicologia*, Campinas, 34 (1), 41-52.

Cuellar, E. B. (2014). Para un hombre nuevo, una nueva psicología: la psicología de la liberación. Del Che Guevara a Martín-Baró. In: CuellarCuellar, E. B. (org.). *El Che en la Psicología latino-americana*. Alfepsi.

Cuellar, E. B. (2017). *Psicologia como engano: ¿adaptar o subvertir?* Ediciones Catedra Libre.

Dimenstein, M. D. (2000). A cultura profissional do psicólogo e o ideário individualista: implicações para a prática no campo da assistência pública à saúde. *Estudos de Psicologia*, 5 (1), 95- 21.

Estrada-Maldonado, S., Lenta, M. M. & Di Iorio, J. (2019). Diálogos entre ética feminista y experiencias de Psicología Social Comunitaria. *Pesquisas e Práticas Psicossociais*, 14 (3), 1-15.

Fairclough, N. (2008). *Discurso e mudança social*. Brasília: Editora UNB.

Fanon, F. (2005). *Os condenados da terra*. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2005.

Farias, M. (2018). Formação do povo brasileiro e a questão negra: uma leitura psicossocial. In: SILVA et. al. (orgs.). *Violência e sociedade: o racismo como estruturante da sociedade e da subjetividade do povo brasileiro*. Instituto AMMA Psiquê e Negritude.

Freire, P. (1979). *Educação como prática da liberdade* (9. ed.). Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Freitas, M. F. Q. (2015). Práxis e formação em Psicologia Social Comunitária: exigências e desafios ético-político. *Estudos de Psicologia*, 32 (3), 521-532.

Freitas, M. F. Q. (2017). Psicologia na comunidade, Psicologia da comunidade e Psicologia (Social) Comunitária: práticas da Psicologia em comunidade nas décadas de 1960 a 1990, no Brasil. In: CamposCampos, R. H. F. (org.). *Psicologia Comunitária: da solidariedade à autonomia* (44-65). Petrópolis: Vozes.

Góis, C. W. L. (2005). *Psicologia Comunitária: atividade e consciência*. Fortaleza: Publicações Instituto Paulo Freire.

Guzzo, R. (2016). A (des)igualdade social e a Psicologia: uma perspectiva para o debate sobre a pobreza. In: Ximenes, V., Nepomuceno, B., CidadeCidade, E. & Moura JR., J. (orgs.). *Implicações psicossociais da pobreza – diversidades e resistências*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora.

Iasi, M. L. (2012). *As metamorfoses da consciência de classe: o PT entre a negação e o consentimento*. (7. ed.). São Paulo: Expressão Popular.

Lacerda Jr., F. (2010). *Psicologia para fazer a crítica? Apologética, individualismo e marxismo em alguns projetos psi*. Tese (Doutorado em Psicologia) - Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, SP, Brasil.

Lacerda JR., F. (2013). Capitalismo dependente e a psicologia no Brasil: das alternativas à psicologia crítica. *Teoría y Crítica de la Psicología*, 3, 216-263.

Lacerda JR., F. Insurgência, Psicologia Política e emancipação humana. In: HUR, D., Lacerda JR., F. (orgs.). *Psicologia política crítica: insurgências na América Latina (49-64)*, Alínea, 2016.

Lima, V. C. (2014) *Psicologia da pobreza e pobreza da psicologia: um estudo sobre o trabalho de psicólogas(os) na política pública de assistência social*. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Macedo, J. P., Sousa, A. P., Carvalho, D. M., Magalhães, M. A., Sousa, F. M. S. & Dimenstein, M. (2011). O psicólogo brasileiro no Suas: quantos somos e onde estamos? *Psicologia em Estudo*, v. 16, n. 3, p. 479-489.

Macedo, J. P. & Dimenstein, M. (2012). El trabajo de los psicólogos en las políticas sociales en Brasil. *Avances en Psicología Latinoamericana*, 30 (1), 182-192.

Martín-Baró, I. (1986). Hacia una Psicología de la liberación. *Boletín de Psicología*, (22), 219-231.

Martín-Baró,, I. (1990). *Psicología social de la guerra: trauma y terapia*. San Salvador, El Salvador: UCA Editores.

Martín-Baró,, I. (1997). O papel do Psicólogo. *Estudos de Psicologia (Natal)*, 2 (1), 7-27.

Martín-Baró,, I. (1998.). *Psicología de la liberación*. Editorial Trotta.

Martín-Baró,, I. (2017). *Crítica e libertação na Psicologia: estudos psicossociais*. Lacerda JR., F. (org. trad.). Petrópolis: Vozes.

Montero, M. (2004). Relaciones entre Psicología Social Comunitaria, Psicología Crítica y Psicología de la Liberación: una respuesta latinoamericana. *Psyche*, 13 (2), 17-28.

Montero, M. (2010). *Teoría y Práctica de la Psicología Comunitaria: la tensión entre comunidade y sociedade*. Buenos Aires: Paidós.

Netto, J. P. (2011). Cinco notas a propósito da “questão social”. *Revista Temporalis*, 3 (1), 41-49.

Oliveira, I. F.; Costa, A. L. (2018). O lugar do indivíduo na história: possíveis articulações entre Psicologia e Marxismo. In: Oliveira, I. F., Paiva, I. L., Costa, A. L., Costa, A. L. & Santos, L. I. (orgs.). *Marx hoje: pesquisa e transformação social*. São Paulo: Editora Expressão Popular.

Oliveira, I. F., Dantas, C. M. B., Solon, A. F. A., & Amorim, K. M. (2011). A prática psicológica na proteção social básica do Suas. *Psicologia & Sociedade*, 23 (especial), 140-149.

Parker, I. (2007). *Revolution in psychology: alienation to emancipation*. London: Pluto Press.

Parker, I. (2015). *Handbook of critical Psychology*. Routledge.

Pavón-Cuellar, D.; Mentinis, M. (2020). *Zapatismo y subjetividad: más allá de la Psicología*. México: Morelis.

Pinto, V. A. H. & Paiva, F. S. Psicologia Social Comunitária e teatro do oprimido: rumos para uma práxis transformadora. *Psicologia em Revista*, no prelo.

Sales, A. R. P. & Maciel, R. H. (2019). The practice of the psychologist in brazilian social welfare. *Temas psicol.*, 27 (1), 233-247.

Sawaia, B. (2014). *As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social*. Petrópolis: Vozes.

Senra, C. M. G. & Guzzo, R. S. L. (2012). Assistência social e psicologia: sobre as tensões e conflitos do psicólogo no cotidiano do serviço público. *Psicologia & Sociedade*, 24 (2), 293-299.

Silva, R. B. & Bonatti, G. L. (2020). A clínica ampliada e o trabalho do psicólogo nos centros de referência de assistência social. *Rev. Psicol. Saúde*, Campo Grande, 12 (2), 59-72.

Yamamoto, O. H. & Paiva, I. L. (2010). Formação e prática comunitária do psicólogo no âmbito do “terceiro setor”. *Estudos de Psicologia*, 15 (2), 153-160.

Yamamoto O. H. & Oliveira, I. F. (2010). Política social e Psicologia: uma trajetória de 25 anos. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 26, 9-24.

Ximenes, V. M., Paula, L. R. C. & Barror, J. P. P. (2009). Psicologia comunitária e política de assistência social: diálogos sobre atuações em comunidades. *Psicologia: ciência e profissão*, 29 (4), 686-699.

Ximenes, V. M. & Góis, C. W. L. (2010). Psicologia Comunitária: uma práxis libertadora latino-americana. In: Lacerda Jr., F., Guzzo, R. S. L. & (orgs). *Psicologia & sociedade: interfaces no debate sobre a questão social* (45- 64). Campinas: Alínea.

Ximenes, V. M. *et al.* (2017). Saúde Comunitária e Psicologia Comunitária: suas contribuições às metodologias participativas. *Psicologia em Pesquisa*, 11 (2), 4-13.

AS CONDIÇÕES DE TRABALHO DO(A)S ASSISTENTES SOCIAIS E DO(A)S PSICÓLOGO(A)S NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

ANA LUIZA AVELAR DE OLIVEIRA
ANA PAULA FERREIRA MIRANDA

APRESENTAÇÃO

Este artigo busca apresentar elementos acerca das condições de trabalho de assistentes sociais e psicólogos no contexto das políticas sociais, em especial da política de Assistência Social. Consideramos importante destacar a nova configuração das políticas sociais a partir do estágio neoliberal do capitalismo já que, a partir desse novo contexto, as políticas sofrem alterações significativas em decorrência do processo de privatização, focalização/assistencialização, bem como as mudanças nas condições de trabalho dos profissionais a partir do contexto de reestruturação produtiva. A partir dessa contextualização, sinalizamos alguns impactos deste processo na organização do trabalho dos/as profissionais que atuam na política de assistência social visando uma contribuição à reflexão do necessário fortalecimento do Sistema único de Assistência Social (SUAS).

1 ASSISTENTES SOCIAIS E PSICÓLOGOS: UMA ANÁLISE DE SUA CONDIÇÃO DE TRABALHADOR ASSALARIADO

A discussão sobre políticas sociais, para além de sua formulação e financiamento, envolve também os sujeitos que a compõem, trabalhadores que atuam na política e que veem em seu cotidiano de trabalho os reflexos da falta de financiamento desta, visto que repercute não apenas em sua remuneração, mas nas condições gerais em que seu trabalho é executado.

A precarização do trabalho no Brasil não pode ser entendida como um processo novo, mas sim deve ser considerado como um elemento presente na formação sócio-histórica do país desde

os primórdios da sociedade capitalista urbano-industrial. A partir da década de 1990, quando se presenciavam mais claramente os reflexos da crise de acumulação, contrarreforma do Estado e da efetivação das políticas neoliberais, as diferentes formas de precarização do trabalho e do emprego existentes assumem novas configurações e manifestações.

Por um lado, é desenvolvido o processo de destituição de direitos, fruto da contrarreforma conservadora do Estado e da economia, que desencadeia um processo crescente e persistente de sucateamento dos serviços públicos, ofensiva contra os novos direitos consagrados pela Constituição de 1988. Por outro lado, além dessas destituições, está em curso o esvaziamento da noção de direitos, que se relaciona a uma suposta desvalorização de tudo o que é público e estatal.

Particularmente ao processo de reestruturação produtiva, suas consequências são nefastas para a classe trabalhadora, o que repercute no campo profissional, especialmente no mercado de trabalho que, enquanto trabalhador assalariado, sofre com os impactos e metamorfoses que afetam o mundo do trabalho.

De acordo com Yamamoto (2011), a conjunção entre projeto profissional do Serviço Social e trabalho assalariado não é uma questão aleatória. O dilema condensado na inter-relação entre projeto profissional e estatuto assalariado significa a afirmação da relativa autonomia dos profissionais na condução de suas ações profissionais, socialmente legitimada pela formação acadêmica de nível universitário e pelo aparato legal e organizativo que regulam o exercício profissional de uma profissão liberal na sociedade. A autonomia profissional é condicionada pelas lutas hegemônicas presentes na sociedade que alargam ou retraem as bases sociais que sustentam a direção social projetada pelos profissionais ao seu exercício, permeada por interesses de classes e grupos sociais, que incidem nas condições que circunscrevem o trabalho voltado ao atendimento das necessidades de segmentos majoritários das classes trabalhadoras.

Tal perspectiva de análise considera assistentes sociais e psicólogos como um sujeito social e os resultados de sua ação atravessados por componentes objetivos originários de sua situação de classe, de sua subjetividade e por todas as mudanças e processos que afetam o mundo do trabalho, no qual eles estão incluídos. As mudanças no mercado de trabalho desses profissionais fazem com que novas atribuições e competências, bem como novas exigências de qualificações sejam requeridas.

Como profissão assalariada e parte da classe trabalhadora, a ampliação das funções e ações dos assistentes sociais e psicólogos nos espaços sócio ocupacionais foi acompanhada pela precarização das condições de trabalho produzidas pelas transformações na esfera produtiva. As transformações nos espaços ocupacionais desses profissionais têm origem em processos macro societários que põem em relevo as específicas condições e relações de trabalho no contexto mais geral de mudanças e constituições da *nova morfologia do trabalho* (Antunes, 2005).

O assistente social ou psicólogo contratado ingressa no mercado de trabalho como proprietário de sua força de trabalho especializada, garantida por meio da formação universitária que o legitima a exercer um trabalho complexo na divisão social do trabalho. A mercadoria “força de

trabalho” que o profissional dispõe, só pode entrar em ação se dispuser de meios e instrumentos de trabalho, que não sendo de posse deste, deve ser disponibilizada pela instituição empregadora. Esse processo incide na autonomia relativa profissional, uma vez que este não possui o poder de definir quais as prioridades ou o modo qual pretende desenvolver o *trabalho socialmente necessário*, junto com os demais trabalhadores sociais nos diversos espaços sócio ocupacionais que demandam este tipo de trabalho especializado.

Os instrumentos legais para o desenvolvimento do trabalho são fornecidos pelas instituições empregadoras e são elas que têm o poder de definir as demandas e as condições em que deve ser exercida a atividade profissional, ou seja, a forma de contratação, o valor do salário, jornada, dentre outros. É também papel das instituições a definição sobre quais dimensões, expressões ou recortes da questão social serão trabalhadas, as funções e atribuições profissionais, bem como o oferecimento de suporte material para o desenvolvimento do trabalho.

Como exposto anteriormente, os conhecimentos e habilidades profissionais são propriedade destes, mas as possibilidades de pleno desenvolvimento destas também são condicionadas por um conjunto de determinações que incidem sobre o cotidiano profissional, uma vez que não são externas ao trabalho, como o pertencimento de classe, gênero, raça, dentre outros.

Nesse sentido, a análise das políticas sociais e dos espaços sócio ocupacionais em que o/a assistente social e o/a psicólogo se inserem não pode ser apreendida de forma linear e determinista. É preciso considerar as formas de enfrentamento do capital às suas crises que agravam as expressões da questão social, bem como compreender as respostas do conjunto da classe trabalhadora a partir de seus movimentos de resistência e de defesa dos direitos conquistados historicamente.

De acordo com Antunes (2005), as condições de desenvolvimento do capitalismo atual geram expressivas mudanças nas formas de organização e gestão do trabalho, o que gera um grande número de trabalhadores *flexibilizados, informalizados, precarizados, pauperizados, desprotegidos de direitos e de organizações coletivas*. Para Druck (2009, *apud* Raichelis, 2011a) existem cinco grandes tipos de precarização do trabalho no Brasil.

O primeiro deles refere-se às formas de mercantilização da força de trabalho que produzem um mercado de trabalho heterogêneo, marcado por uma vulnerabilidade estrutural e com a crescente inserção precária de trabalhadoras, que ocorrem explícitas ou disfarçadas em todos os setores, que se coloca como uma condição provisória e que se torna permanente. Tais questões levam ao segundo tipo de precarização, que se relaciona ao processo de construção das identidades individual e coletiva, uma vez que a desvalorização e descartabilidade das pessoas aprofunda o processo de alienação e estranhamento do trabalho, ratificando a reificação e fragilizando as identidades individuais e coletivas e a dimensão ética do trabalho (Santos & Manfroi, 2012). Como terceiro tipo de precarização, tem-se as formas de organização e das condições de trabalho, uma vez que com o desenvolvimento tecnológico da microeletrônica, tem-se ampliação do ritmo de trabalho, sendo exigido metas inalcançáveis aos trabalhadores, bem como outros fatores que conduzem à

intensificação do trabalho. Um outro tipo refere-se às condições de segurança do trabalho, uma vez que, com a fragilização destas e com a diluição de responsabilidades entre estáveis e instáveis, tais condições de trabalho implicam maior exposições a riscos, gerando precarização da saúde e da segurança no trabalho.

O crescimento da demanda, aliado à falta de condições de trabalho nas instituições, tem acarretado inúmeros problemas de saúde aos profissionais. Os problemas são de ordem física, tais como dores, hipertensão, cansaço, doenças profissionais e também emocionais, como frustração, desânimo, angústia, ansiedade, insônia, decorrentes das condições de trabalho e da própria precariedade das instituições. Esse crescente adoecimento profissional se deve à insegurança desencadeada pelas alterações, seja no mundo do trabalho, seja nas políticas sociais, decorrentes do neoliberalismo (Santo, Santos & Manfroí, 2012, p. 249). O quinto tipo se relaciona as condições de representação e de organização sindical, uma vez que, devido aos efeitos políticos da terceirização e o aumento da fragilidade sindical, tem gerado um processo de discriminação, pulverização e competição entre os trabalhadores, enfraquecendo assim a representação política da classe trabalhadora (op. cit.).

A reestruturação produtiva e as diferentes formas de precarização resultantes desta, atingem o mercado de trabalho das profissões no âmbito das políticas sociais, gerando, contraditoriamente, uma redução nos postos de trabalho em alguns campos, ao mesmo tempo em que se tem uma ampliação deste, principalmente para atuar com políticas de seguridade social, especialmente com a assistência social na esfera municipal, devido às novas e intensas demandas postas aos municípios com a descentralização dos serviços sociais públicos.

No interior dessas profissões, nos últimos anos, vem se intensificando os processos de terceirização, subcontratação de serviços individuais dos assistentes sociais e psicólogos por empresas de serviços e assessoria, indicando para o exercício profissional autônomo, temporário, por projeto ou tarefa, devido às novas formas de gestão das políticas sociais. De acordo com Raichelis (2011a) os efeitos da tríade flexibilização/precarização/terceirização do trabalho podem ser sentidos em níveis e intensidade antes desconhecidos.

De acordo com Franco, Druck e Seligman-Silva (2010 *apud* Raichelis, 2011b) a terceirização dos vínculos de trabalho é uma das principais e piores consequências da flexibilização das relações de trabalho, uma vez que oculta a relação capital/trabalho e descaracteriza o vínculo empregado/empregador que pauta o direito trabalhista. Druck (2009 *apud* Raichelis, 2011b) evidencia a dimensão qualitativa da terceirização que cria divisões entre os trabalhadores, bem como fragmenta as diferentes formas de contrato e níveis salariais.

Um importante fato a ser destacado é o que é denominado por Druck (2009, *apud* Raichelis, 2011a) de *dimensão qualitativa da terceirização*, que divide os trabalhadores em categorias, além da fragmentação entre os trabalhadores que atuam em um mesmo espaço, mas que possuem

diferentes formas de contrato e níveis salariais, o que gera dificuldades e constrangimentos para o trabalho social e para a luta coletiva.

É importante mencionar, também, a crescente informatização do trabalho em todos os âmbitos em que ele se desenvolve. No setor público, assim como no setor privado, vem havendo profundas mudanças tecnológicas em todos os níveis, que a partir da incorporação da cultura do gerencialismo, típico de empresas privadas, esvazia os conteúdos mais criativos do trabalho, resultando em um desgaste criado pela atividade mecânica, repetitiva e que não instiga a reflexão.

Essas estratégias de intensificação do trabalho vêm sendo incorporadas gradativamente, mesmo que ainda não estejam claramente perceptíveis para o conjunto de trabalhadores, principalmente os da esfera estatal. A partir dessas estratégias vem se exigindo e cobrando mais em produtividade e aumentando o volume de tarefas. Nesse sentido, apesar de ser imprescindível à incorporação de novas tecnologias de informação, é preciso refletir quais os efeitos dessa revolução tecnológica no trabalho do assistente social e do psicólogo e na relação destes profissionais com os usuários dos serviços e com a população em geral, que vem sendo mediada, via de regra, pelo computador nos espaços de atendimento profissional.

Sendo assim, é importante destacar que refletir sobre os espaços sócio-ocupacionais do/a assistente social e do/a psicólogo requer considerá-los como expressões das dimensões contraditórias do exercício profissional, nos quais estão presentes concepções, valores, intencionalidades e propostas de sujeitos individuais e coletivos, que se articulam em torno de distintos projetos em disputa no espaço institucional em que as políticas públicas são implementadas.

2 A INSERÇÃO PROFISSIONAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUAS CONDIÇÕES DE TRABALHO

Como exposto, é possível perceber que houve um alargamento do mercado de trabalho profissional no campo das políticas sociais, especialmente na política de assistência social com a implantação do SUAS. A partir de um mesmo processo e ao mesmo tempo, contraditoriamente, tem-se o aumento da precarização, aberta ou velada, das condições de trabalho dos/as assistentes sociais e psicólogos. Raichelis (2011a, p. 434) afirma que os assistentes sociais como trabalhadores assalariados estão subordinados “a processos de alienação, restrição de sua autonomia técnica e intensificação do trabalho a que estão sujeitos os trabalhadores assalariados em seu conjunto”, observação que pode ser estendida também aos psicólogos inseridos na política de assistência social.

Com a implantação do SUAS, amplia-se as possibilidades de trabalho profissional nos novos espaços ocupacionais, como os CRAS e os CREAS, bem como demandam do profissional o desenvolvimento de novas habilidades e competências para a gestão pública, no que se refere à

assessoria, planejamento, avaliação e monitoramento, dentre outras. É importante destacar que, mesmo que existam algumas atividades em comum, existem alguns processos de trabalho que são específicos para a Psicologia e outros para o Serviço Social.

De acordo com dados do IBGE¹ e do Ministério de Desenvolvimento Social² percebe-se uma tendência de precarização do trabalho assalariado no SUAS, uma vez que os trabalhadores vêm sendo cada vez mais contratados sem vínculo permanente. O que deve ser destacado, ao se problematizar a situação dos/as trabalhadores/as da assistência social, é que não se trata apenas de questões relacionadas à gestão do trabalho, mas, também, e fundamentalmente, dos modos de organização do trabalho na sociedade capitalista contemporânea e das condições concretas em que este trabalho se realiza, particularmente, nas políticas sociais, que assim como a assistência social, tiveram um grande crescimento nesses últimos anos.

Apesar dos avanços promovidos pela implantação do SUAS, constata-se ainda a presença de traços da compreensão da política de assistência social como caridade ou como benesse do Estado, que reverbera na forma de contratação dos profissionais, que pode ser feita a partir de convites, seja do prefeito, secretários de assistência social e vereadores, seja de correligionários políticos dos partidos a que os gestores estão vinculados. Essa forma de contratação leva a uma falta de autonomia profissional, uma vez que estes acreditam que é preciso ter cautela com o que vai ser dito à população para não repercutir em seu vínculo.

Há, também, nos equipamentos públicos da política de assistência social, diferenças nas jornadas de trabalho dos/as profissionais, o que por vezes impossibilita o desenvolvimento de um trabalho para além das demandas burocráticas das instituições, reforçando o distanciamento entre aqueles e a população.

Constata-se, então, que a contratação por meio de vínculos precários, jornadas de trabalho inferiores a 30 horas semanais, bem como uma baixa remuneração contrapõem-se ao que está previsto na NOB-RH/SUAS no tocante às diretrizes nacionais para os planos de cargos, carreiras e salários, destinado aos/as trabalhadore(a)s que atuam no SUAS.

De acordo com Santos (2010), o SUAS, em seu processo de consolidação, tem muitas de suas recomendações limitadas por uma lógica que não demonstra interesse em viabilizar essa política de assistência social como preconizada na PNAS, inclusive não dotando os/as profissionais de todas as ferramentas necessárias para a realização de seu trabalho. Tais dificuldades afetam a autonomia profissional e a própria permanência deste nos municípios, tendo em vista as constantes ameaças de demissão e os vínculos precários de trabalho, ademais da troca constante de empregador devido à concorrência salarial.

Conforme indica Santos, os municípios também “não estão imunes às transformações do mundo do trabalho, dentre elas as fragilidades dos vínculos formais de trabalho, os mecanismos de

¹ Dados obtidos em: MUNI/IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Suplemento Assistência Social 2005. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

² Dados obtidos através de pesquisa realizada em 2020 ao site <http://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/visualizarConsultaExterna.html>. Neste pesquisou-se os dados da rede sócio assistencial de Juiz de Fora, o que permitiu analisar os vínculos dos trabalhadores da política de assistência social do município.

proteção social e as crescentes exigências no cumprimento de tarefas cada vez mais polivalentes” (Santos, 2010, p. 422).

Constata-se que, apesar de nas últimas duas décadas ter havido um aumento na demanda para o trabalho dos/as assistentes sociais e psicólogos, pesquisas recentes revelam transformações no significado do trabalho desses profissionais, apontando para uma precarização de suas condições de trabalho.

A precarização do exercício profissional no âmbito do SUAS não se limita às condições de sua realização na prestação dos serviços e benefícios, mas se inicia no processo de contratação dos chamados ‘trabalhadores do SUAS’, na condição de temporários, sem garantias dos direitos trabalhistas assegurados aos funcionários concursados. Essa precarização também se estende à condição de baixa qualificação desses ‘trabalhadores’, ungidos a operar programas regulados a partir de normatizações e condicionalidades que se acumulam e se transformam continuamente, funcionando como um desafio à responsabilidade de realizar proteção social aos segmentos precarizados (Nogueira *et al.*, 2012).

De acordo com Nogueira *et al.* (2012), a ausência de transporte tanto para o deslocamento dos técnicos e gestores entre os espaços de trabalho quanto para a realização de visitas domiciliares e outros encaminhamentos, bem como a demora em liberar recursos são alguns dos elementos que dificultam o desenvolvimento do trabalho. Outro ponto que pode ser constatado é a inexistência de número suficiente de profissionais nas equipes, nem qualificação necessária ao desenvolvimento dos programas.

Segundo Costa (2013), a prevalência de instituições sucateadas e de práticas politiqueiras limitam o desenvolvimento das atividades profissionais e reforçam a subalternização da natureza dos serviços prestados pelos profissionais na hierarquia da divisão sociotécnica do trabalho.

Nesta direção, percebe-se quadros profissionais bem desiguais, devido a realidade heterogênea dos estados e municípios. Em grande parte desses, constata-se que os quadros são compostos por um número mínimo de profissionais, por vezes insuficientes, que atuam concomitantemente em diferentes políticas e/ou municípios e que possuem grandes defasagens teóricas e técnicas. A principal mediação na política de assistência social, por se tratar de uma área de prestação de serviços, é o trabalho profissional, dessa forma, o trabalho nesta política “está estrategicamente apoiado no conhecimento e na formação teórica, técnica e política do seu quadro de pessoal, e nas condições institucionais de que dispõe para efetivar sua intervenção”. (Raichelis, 2010, p. 762).

A partir da NOB-RH/SUAS, houve um ganho político significativo – ao considerar as resistências e dificuldades políticas que tiveram de ser aparadas para viabilizar sua aprovação – no que concerne a pactuação federativa entre gestores da política de assistência social e na luta dos trabalhadores por melhores condições materiais, técnicas e éticas de trabalho nos órgãos gestores, CRAS, CREAS e entidades de assistência social vinculadas ao SUAS. Sua aprovação foi fruto de um processo de negociação e pactuação, entre os atores políticos, mas, no entanto, ainda permanece o

desafio de sua efetivação na maioria dos estados e municípios do país, que apresenta por parte dos gestores, prefeitos e secretários do governo, bastante resistência, ou mesmo desconhecimento da NOB/RH/SUAS e das exigências para a implementação.

A partir de então, surge o questionamento acerca da qualidade da prestação de serviços, que são direitos da classe trabalhadora, sem a existência de servidores públicos, em número e qualificação para atender a tal demanda. Nesse sentido, “a análise das condições de trabalho e das possibilidades de sua ampliação e qualificação no âmbito do SUAS não pode ser desvinculada da dinâmica macrossocietária, nem pode ser tratada como responsabilidade individual de cada trabalhador”. Mesmo sendo comum na atualidade, ao atribuir ao profissional a tarefa por sua qualificação, o que ocorre é a ampliação da “competição entre os próprios trabalhadores que atuam nas diferentes políticas públicas” (Raichelis 2010, p. 764).

Segundo Raichelis (2010, p. 766-768) é preciso discutir, ao mesmo tempo, “as estratégias de organização coletiva frente aos processos de precarização do trabalho, no contexto do conjunto dos trabalhadores da seguridade social e das políticas sociais em geral”. Apesar do que coloca a perspectiva neoliberal, que utiliza de inúmeros mecanismos “para dividir o conjunto dos trabalhadores e suas entidades coletivas, é por meio da ação coletiva que são criadas condições concretas para melhoria das condições de trabalho”. Nesse sentido, “apesar dos limites e desafios postos ao trabalho profissional, a implantação do SUAS em todo território nacional abre um campo de novas possibilidades, tensas e contraditórias”, para os trabalhadores que neles atuam.

Pode-se destacar que a existência dos CRAS e dos CREAS como unidades públicas estatais, cria uma possibilidade inédita de qualificação e articulação dos serviços, programas, projetos e benefícios voltados para o atendimento das necessidades sociais da população em sua área de abrangência. “É a presença do Estado nos territórios de moradia da população com direito de acesso a serviços e programas públicos e de qualidade” (idem, ibidem, p. 768).

Para além disso, a implantação do SUAS evidencia os limites do trabalho assalariado dos/as assistentes sociais e do/as psicólogos no campo das políticas sociais e exige estratégias coletivas para o enfrentamento dos constrangimentos aos quais os/as profissionais são submetidos na relação com os empregadores e dirigentes institucionais (idem, ibidem).

Afirma-se, também, que os assistentes sociais, de acordo com sua autonomia profissional, mesmo que relativa, e com as prerrogativas legais, éticas e técnicas, “estão sendo desafiados a inovar e ousar na construção de estratégias profissionais que priorizem as abordagens coletivas e incentivem a participação dos usuários da assistência social, no sentido de reverter às relações autoritárias e tuteladoras que subalternizam a população” (idem, ibidem, p. 769).

Em relação à Psicologia, a inserção da profissão na política de assistência social impõe inúmeros desafios à profissão, que necessita romper com as tradicionais formas de atendimento, a partir de uma abordagem clínica e de modo individual. A atuação profissional no SUAS exige que a profissão rompa com essa ênfase no atendimento clínico, curativo e individual e que se aprofunde a compreensão de que o sujeito se insere em uma dinâmica macrossocial, requisitando

dos profissionais, partir de um posicionamento político mais crítico, o conhecimento da política de assistência social, bem como uma adequação dos aportes teóricos e metodológicos tradicionais da área, a inovação do arsenal de práticas da Psicologia para o trabalho nesta política, tendo em vista a natureza das demandas da população que utilizam os serviços desta.

De acordo com Raichelis (2010) a consolidação do SUAS exige, então, novas formas de organização do trabalho e a ampliação do número de trabalhadores é essencial, bem como os processos de capacitação continuados, a realização de concursos públicos de ingresso, dentre outros. Nesse sentido a luta pela concretização efetiva da NOB-RH/SUAS é de um requisito importante para mobilizar os trabalhadores.

Por fim, destaca-se que o SUAS, na contramão do movimento societário em âmbito nacional e internacional, “supõe a figura de um Estado que recupere a capacidade de direção política e reconstrua as bases de legitimidade social junto à população”, evitando qualquer padrão minimalista de funcionamento, de modo a excluir a possibilidade de ampliação dos serviços sociais públicos as custas da precarização do trabalho e da terceirização dos serviços públicos de se seus operadores (idem, ibidem).

Neste sentido, considera-se que as condições de trabalho dos/das assistentes sociais e psicólogos na política de assistência social vinculam-se diretamente ao processo de precarização e sucateamento das políticas sociais e que, para se romper com a precarização do trabalho nestas, só será possível com a garantia de recursos orçamentários públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante destacar o peso do conhecimento da realidade como umas principais mediações da ação profissional no SUAS, sendo assim, é necessário aos profissionais terem a capacidade de conhecer a realidade social “sem se sucumbir aos recortes e fragmentos das problemáticas sociais visto que a multiplicidade de refrações da questão social invocam uma complexidade que não permite submetê-las aos modelos formal-abstratos de conhecimento e intervenção”. É preciso, a partir da singularidade dos fenômenos, remetê-los à totalidade, a fim de compreender as determinações concretas mais qualificadas para apreender as particularidades que incidem sobre a política pública de assistência social (Mota, Maranhão, & Sitcovsky, 2008, p. 194).

Segundo os autores (id., ibid.) é importante destacar que são múltiplos os desdobramentos que a questão do conhecimento da realidade tem no desempenho profissional na condução do SUAS, dentre eles o fato de o levantamento de dados sobre a realidade local, orientada pela categoria território, pode subtrair algumas conexões entre o singular e o universal, o que faz com o que o real pode não ser objeto de aproximações sucessivas, mas de uma simples manipulação de dados disponíveis.

Outro desdobramento refere-se à relação entre a natureza e a dimensão dos níveis de complexidade das necessidades dos sujeitos e dos serviços em face às competências dos/as profissionais que atuam no SUAS mostram a multiplicidade de expressões da questão social, bem como os desafios a capacidade dos/as profissionais da política de assistência social de romperem

com as visões e abordagem fragmentarias dos riscos e vulnerabilidades em prol de uma intervenção qualificada, critica e politicamente comprometida, que vão além das “especialidades acadêmicas” de cada profissão (idem, ibidem).

Outro importante aspecto a ser destacado se refere à organização da rede socioassistencial, visto que hipoteca o funcionamento da assistência social à existência de parcerias com o setor privado. Nesse sentido, exige-se dos profissionais consciência crítica desse fenômeno, visto que dependerá de sua capacidade de organização e negociação com os gestores municipais e entidades assistenciais a possibilidade de formação e organização da rede socioassistencial (idem, ibidem).

Segundo Mota, Maranhão e Sitcovsky (2008), historicamente, a política de assistência social caracteriza-se como uma ação compensatória, que ao lado das demais políticas que compõem a seguridade social, têm a finalidade de dar cobertura aos riscos sociais a que estão sujeitos os trabalhadores. Porém, na conjuntura atual, devido ao crescimento do desemprego e das massas de trabalhadores supérfluos ao capital, a política de assistência social passa a assumir um papel na esfera da proteção social que tende a suprir o papel que seriam do âmbito de outras políticas, como o caso do trabalho. Sendo assim a assistência social está adquirindo o papel de mecanismo integrador, lugar desempenhado pelo trabalho assalariado.

De outra forma, esta é também a principal tensão presente na formação e nas competências profissionais de assistentes sociais e psicólogos. Os profissionais devem ter a capacidade de compreender a necessidade objetiva da ampliação da política assistência social, devido ao agravamento da pobreza, sem, no entanto, hiperdimensionar o papel da política de assistência social no enfrentamento da questão social.

Sendo assim, o maior desafio da formação profissional reside em instrumentalizar os profissionais a empreenderem a grande tarefa de superar a aparência dos fenômenos, identificando as múltiplas determinações do real. A forma de enfrentar os inúmeros mecanismos criados pela perspectiva neoliberal de divisão do conjunto de trabalhadores e de suas entidades representativas é a partir da organização coletiva, que cria condições concretas de resistência frente à violação de direitos e lutas pela melhoria das condições de trabalho e do fortalecimento do compromisso do Serviço Social e da Psicologia por uma sociedade emancipada.

A implantação do SUAS exige novas formas de regulação, organização e gestão do trabalho, com ampliação do número de trabalhadores com estabilidade funcional (sendo esta uma condição essencial), processo contínuo de formação e qualificação, ingresso via concurso público, com definição de cargos e carreira e processos de avaliação e progressão, caracterização de perfis das equipes e dos serviços, bem como segurança no trabalho e remuneração compatível.

Constata-se, na política de assistência social, o crescimento de um tipo de demanda dirigida aos assistentes sociais e psicólogos que afastam o profissional do trabalho direto com a população, dificultando o estabelecimento de relações continuadas, uma vez que para sua construção é necessário um acompanhamento próximo e sistemático com esses sujeitos. Destaca-se, como exemplo dessas demandas, o preenchimento de formulários e a realização de cadastros que, se

realizados de forma burocrática e repetitiva, não agrega conhecimento ou mesmo possibilita que os profissionais reflitam sobre os dados e sobre o trabalho realizado. Essa dinâmica institucional fragiliza o trabalho direto com segmentos populares, bem como dificulta o desenvolvimento de um trabalho socioeducativo a partir de uma perspectiva emancipatória.

É junto destas populações mais pauperizadas que o trabalho profissional se desenvolve na política de assistência social, por estar vinculado, na maioria das vezes, aos programas de transferência de renda, definindo a permanência ou não dessas pessoas nestes programas. A demanda profissional passa a ser guiada por uma lógica de administração da pobreza, visto que os profissionais são capazes de identificar as questões trazidas pelos sujeitos, no entanto, não é possível ver o resultado de seu trabalho uma vez que, muitas das vezes, não há uma rede socioassistencial capaz de garantir a integralidade das ações e dos encaminhamentos. Essa falta de recursos e de resolutividade afeta as condições de trabalho dos trabalhadores da política de assistência social, que leva em diversas situações a perda de credibilidade dos profissionais perante a população atendida.

A participação política dos profissionais é um dos mecanismos que devem ser utilizados por eles para se organizarem e garantirem reconhecimento profissional, bem como a autonomia para desenvolver suas atividades.

Sendo assim, a análise tanto das condições objetivas em que esse trabalho se realiza, quanto à relativa autonomia do trabalho profissional, são determinações necessárias para que se compreenda a totalidade das mediações que perpassam o trabalho na sociedade capitalista.

A partir das considerações explicitadas, é possível indicar que as condições de trabalho dos assistentes sociais e psicólogos possuem traços de precariedade que combinam novas e antigas formas de dominação, tanto pelos impactos da reestruturação produtiva no mercado de trabalho profissional, quanto pela precarização das políticas, em especial, da centralidade da assistencialização e dos programas de transferência de renda. Porém, é necessário desconstruir posturas fatalistas ou messiânicas e que se busque no cotidiano de trabalho desses profissionais, em articulação com sindicatos e movimentos sociais, o fortalecimento não apenas da qualidade da atuação profissional, mas também a organização de uma política de assistência social pública, com recursos para que se garanta o atendimento das reais demandas da população.

REFERÊNCIAS

Antunes, R. (2005). *O caracol e a concha: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho*. São Paulo: Boitempo.

Costa, L. C. S. A (2013). Assistência social e o Serviço Social na região amazônica: uma reflexão sobre a gestão da política social e as condições de trabalho dos assistentes sociais no Estado de Roraima. *In: Anais do XIV Congresso Brasileiro de Assistente Social/CFESS/ABEPSS/ENESSO, 2013, Águas de Lindóia/SP. CFESS/CRESS, ABEPSS, ENESSO.*

Iamamoto, M. V. (2013). *Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez.

Mota, A. E., Maranhão, C. & Sitcovski, M. (2008). As tendências da política de Assistência Social, o SUAS e a formação profissional. In: Mota, A. E. (org.) *O mito da assistência. Ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. São Paulo: Cortez.

Nogueira, C. L; et al. (2012). Condições do trabalho e desafios postos aos trabalhadores do SUAS. In: *Anais do XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social/ENPESS, 2012*, Juiz de Fora/MG. ABEPSS.

Raichelis, R. (2010). Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, 1, 750-772.

Raichelis, R. (2011a). O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, 107, 420-437.

Raichelis, R. (2011b) O trabalho e os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na assistência social. In: BRASIL, MDS. *Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária*. Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011b.

Santos, M. B. J. (2010) O trabalho do assistente social no SUAS: relações de trabalho e competências profissionais. In: Mota, A. E. (org.) *As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social*. Recife: Editora Universitária UFPE.

Santos, M. T. & Manfroi, V. M. Expansão e precarização: o mercado de trabalho dos assistentes sociais em Santa Catarina. *Em Pauta*, Rio de Janeiro, 10 (30), 233-252, 2012.

A FILANTROPIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

GEÍZA TAIANARA DA SILVA

APRESENTAÇÃO

A abordagem contida neste artigo¹ se pauta na trajetória da política de Assistência Social no município de Juiz de Fora, marcada pela presença constante do conservadorismo e de ações clientelistas, principalmente pela sua constituição por meio de uma exacerbada filantropia e benemerência, com presença marcante dos setores religiosos por meio de suas instituições. O artigo recupera elementos históricos da formação do município para, em seguida, abordar questões relacionadas ao desenvolvimento da política de Assistência Social e do trabalho profissional do Serviço Social. Por fim, discorre sobre a regulamentação da filantropia através do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) - enquanto aparato normativo alinhado ao interesse do capital – que acaba por consolidar, legitimar, normatizar e ampliar a filantropia.

1 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ELEMENTOS PARA REFLEXÃO SOBRE A REALIDADE JUIZFORANA

Com o advento da Constituição Federal de 1988, um novo contexto social é inaugurado no cenário nacional. A redemocratização do país, enquanto parte de grande mobilização de diversos segmentos e movimentos políticos e sociais, propiciou que a constituição incorporasse em seu texto direitos que já eram parte de reivindicações da classe trabalhadora. Contudo, seguido da nova

¹ A análise que segue o presente artigo parte de um amplo estudo e revisão bibliográfica realizados na construção da monografia intitulada “*Organizações da Sociedade Civil com Viés Religioso em Juiz De Fora: O Exercício Profissional do Assistente Social em um Cenário de Hegemonia do Terceiro Setor*”, defendida na Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora em 2019, enquanto requisito para conclusão do curso de especialização em Serviço Social, Política Social e o Processo de Supervisão de Estágio. Para este estudo, foram consideradas tanto minha inserção profissional em uma instituição filantrópica da referida cidade, quanto a participação em espaços políticos de articulação da categoria, tais como a Comissão de Políticas Públicas do Conselho Regional de Serviço Social (CRESS/MG) e a atuação no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS/JF) no mandato de 2018/2020.

normativa que foi considerada enquanto “Constituição Cidadã” – segue em curso, paralelamente, o aprofundamento da exploração e das contradições próprias da ordem do capital, com proposta de profundas reformas na perspectiva da retirada de direitos e de redução do papel do Estado para o social e alargamento para o capital, políticas que compõem o receituário neoliberal. A implementação deste “receituário” impactará no cenário municipal de forma muito significativa. Contudo, para melhor entendermos, cabe resgatar elementos sobre o a Política de Assistência Social em Juiz de Fora.

Quanto às ações públicas no âmbito da competência para prestação da assistência social, os primeiros passos são marcados pela criação da Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social (SEBES), em 1973. Até a década de 1970, a assistência social municipal era prestada exclusivamente pelas iniciativas do setor privado através de suas associações, e das iniciativas da sociedade civil através das instituições religiosas (Defillipo, 2012). Defillipo (2012) registra que, antes da criação da SEBES, foram implantadas 42 novas instituições com ações na área da política de assistência social em Juiz de Fora.

Em 1984, por meio das ações do Grupo de Ação Comunitária, que concentrava trabalhadores da assistência social direcionado por um viés voluntarista de participação social em busca de soluções para as questões emergentes no âmbito municipal, a Secretaria de Governo cria a Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC), com vistas a esses atendimentos, sendo esta uma associação civil financiada pelo poder público (Defillipo, 2012). Sobre a AMAC, é importante que façamos algumas considerações fundamentais.

A AMAC expressou seu caráter ambíguo ao longo dos anos, de modo que, sendo gestora da política de Assistência Social em âmbito municipal até 2009, todos os prefeitos desse período foram presidentes da instituição. Após a Reforma Administrativa em 2001, sendo a AMAC vinculada a Diretoria de Política Social, mas permanecendo sob a gestão da política de Assistência e sua executora central, o cargo de superintendente da instituição passou a ser ocupado pelas primeiras damas e pessoas que articulavam os interesses políticos do poder público municipal (Defillipo, 2012).

A AMAC passou por várias adequações conforme seguiram-se os avanços normativos no âmbito da política nacional de Assistência Social, como a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS – 2004), a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS-2005), e as alterações em âmbito municipal com a Reforma Administrativa de 2001. Iniciada a estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005, já acumulando a função de gestora e executora de serviços da política de assistência social municipal, a AMAC passou a ofertar, também, os serviços regulamentados pelas diretrizes nacionais que compunham, no âmbito do SUAS, a Proteção Social Básica e Proteção Especial de Média e de Alta Complexidade, em conjunto com a Secretaria de Política Social (SPS) (Defillipo, 2012).

Acerca do papel do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS/JF) na função do exercício do controle social dessa política, Defillipo (2012) registra que, entre 2005 e 2009, diversas

discussões referentes à implantação e aprimoramento da gestão do SUAS foram realizadas e deliberadas. Dentre elas, destacam-se a implantação dos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), a construção do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS), a gestão plena da política de Assistência Social por parte do município, e mudanças no financiamento dos serviços dessa política. No entanto, para o cumprimento dessas estratégias de desenvolvimento da política, no ano de 2006, foi necessário a interferência do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que, por ofício, exigiu a aprovação do Plano de Ação Municipal.

Em 2006, o município inaugura seu primeiro CRAS na região Leste e, em 2008, mais três CRAS nas regiões Norte, Sul e Sudeste. Neste mesmo ano, foram implantados ainda três Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). Mas, ao contrário dos moldes do SUAS, onde se prevê uma lógica de proteção social fundamentada nas necessidades sociais, com cortes a partir do nível de proteção necessária para cada grupo, os CREAS foram implantados com corte por faixa etária e de gênero, se constituindo em CREAS infância e Juventude, e CREAS idoso/mulher (Filho & Oliveira, 2014).

Cabe destacar que, os equipamentos dos CRAS estavam subordinados à Coordenação Socioeducativa, e os CREAS à Coordenação da Proteção Especial, sendo as duas coordenações vinculadas ao Departamento da Infância/Adolescentes, demonstrando que os equipamentos, além de contrariar o amparo dado pela NOB/SUAS enquanto público estatais, ainda estavam constituídos na sua organização constitucional dentro do município enquanto um programa de atendimento. É válido destacar, que segundo as normativas do SUAS, programas são ações de natureza complementar, com tempo definido, não se caracterizando enquanto uma ação continuada. Ainda seguindo o curso das readequações para enquadramento às novas normativas, em 2009, com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, novamente, toda a política de assistência social passou por uma reconfiguração. Neste processo, o município de Juiz de Fora assume, conforme deliberação da Comissão Intergestores Tripartite - CIT- e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o compromisso de reordenar os serviços socioassistenciais até julho de 2013. As instituições de Assistência Social no âmbito municipal passaram por reestruturações internas na elaboração dos seus serviços para atender as aquisições, provisões e objetivos da tipificação².

Em suas pesquisas, Defillipo (2012) constata que a AMAC não possuía nenhum convênio formal com o município, haja vista que a ela era garantida uma dotação orçamentária diretamente com a prefeitura, vindo a realizá-lo somente em 2008, ainda assim apenas com vistas ao repasse de recursos. Logo depois, em 2009, foi realizado um convênio para regularizar essa parceria atendendo às novas regulamentações do SUAS. Filho e Oliveira (2014) pontuam que, em 2009, a instituição

² Nas reuniões de capacitação para preenchimento do Censo SUAS, realizadas anualmente pela atual Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS) da PJF, nas quais tenho participado representando a instituição em que atuo, tem sido recorrente, embora menos expressivo no ano de 2019, o aparecimento de instituições com projetos, programas e serviços que não se encaixam nos requisitos da Tipificação. Isso nos mostra que o reordenamento dos serviços socioassistenciais ainda segue em curso nas instituições no âmbito municipal, apesar dos avanços em relação a 2015, quando iniciei a atuação profissional na área, onde havia, inclusive, creches respondendo ao Censo Suas como executoras de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, sem que houvesse nenhuma atividade no equipamento sendo executada pela política de Assistência Social.

teve intervenção do Ministério Público (MP), que questionou sobre sua natureza jurídica. Contudo, contrariando a solução apresentada pelo MP que extinguiria a instituição, foi realizada uma solução intermediária com vistas à continuidade, alterando a configuração jurídico-administrativa da AMAC.

A criação do SUAS exigiu mudanças estruturais administrativas que possibilitassem a efetivação da Política de Assistência Social municipal, pois “em substituição à SPS foi criada, em 2009, a Secretaria de Assistência Social (SAS) - Lei 9750/ 02 de janeiro de 2009 -, órgão da administração direta, com autonomia administrativa, orçamentária e financeira na Política de Assistência Social municipal (Defillipo, 2012, p. 105).

Filho e Oliveira (2014) registram que, logo após a implantação da SAS, foram implantados mais cinco CRAS no município, correspondentes ao Centro, Sudeste, Oeste, Sul II, Leste II, Sudeste II, aproveitando espaços já existentes como os dos CURUMINS, programas da AMAC direcionado ao público infantil. Para compor as equipes mínimas, foram remanejados funcionários dos diferentes programas da AMAC gerando um esvaziamento destes, os quais tiveram suas atividades suspensas temporariamente. Acerca dessa questão Defillipo (2012) relata que, após implantação do SUAS, houve tentativa de extinguir a AMAC, distribuindo seus projetos e incorporando parte deles à estrutura administrativa municipal. A autora denomina a articulação da entidade com o poder público como “Grande Parceria”, legitimada não só pelo poder público como também pela sociedade civil por intermédio do CMAS/JF. Mas ressalta que, diante das novas determinações nacionais, essa configuração vai se tornando inviável. E completa que

[...] ela [AMAC] também foi usada durante todos estes longos anos de indefinição estrutural e política enquanto ‘cabide eleitoral’, nepotismo, clientelismo, paternalismo, e mais, espaço sócio-ocupacional de precarização do trabalho, uma vez que não era preciso concurso público para a incorporação dos mais de 2.000 funcionários, ficando estes submetidos ao regime CLT e indefinição da instituição enquanto pública ou privada. Vale ressaltar, ainda, que o direcionamento da administração da AMAC, principalmente no que se refere aos altos cargos da associação, sempre foi atrelado às gestões da prefeitura, portanto, utilizadas enquanto estrutura de poder (Defillipo, 2012, p. 107).

Diante deste breve resgate acerca da implantação da política de Assistência Social municipal, fica explícita a importância da AMAC na sua configuração e implementação por meio de seus serviços, projetos e programas que atenderam, durante anos, parcela significativa da população em um período que a política de Assistência Social permanecia sem normatizações específicas, volúvel ao paternalismo político. Cabe ressaltar que sua implantação não rompeu de forma imediata com esse modelo de assistência voltado para a filantropia e para o clientelismo, pelo contrário, o perpetuou, mas a estruturação institucional desse atendimento da política de Assistência Social, naquele contexto, já se configurou um avanço.

Conforme já apresentado, com o avanço normativo da PNAS e da NOB SUAS, a configuração da AMAC entrou em conflito com as diretrizes nacionais para a política de assistência social, tornando

sua existência, conforme sinaliza Deffilipo (2012, p. 152), “esquizofrênica”, com dualidade entre “rupturas e continuidades com o passado”. E, distante de romper com o modelo assistencialista e paternalista de prestação da política de Assistência Social, o município perpetuou traços marcantes do conservadorismo, mantendo fortes alinhamentos de interesses políticos entre instituições e poder público. Demarcando um profundo clientelismo, a política municipal de Assistência Social seguiu encontrando novas formas de reconfigurar esse cenário, na direção da sua continuidade.

Sobre a centralidade da gestão e execução dessa política por uma organização sem fins lucrativos, infringindo sobre a sua efetivação enquanto um “direito de cidadania e dever do Estado”, Filho e Oliveira (2014) apontam que essa configuração revela a fragilidade do poder público na condução da política de Assistência Social. Corroborando com essa análise, apresentam dados retirados do Portal da Transparência da Prefeitura de Juiz de Fora de 2010, em que demonstram que 72,77% do montante de recursos utilizados pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) e Fundo Municipal de Assistência Social (FUMAS) foram destinado à contratos e convênios com a AMAC. E constatam em análise ao Anuário Estatístico de Juiz de Fora do ano de 2009 que, em 2008, a AMAC, junto com outras instituições, realizou 81% dos atendimentos socioassistenciais do município, reafirmando que, após a implantação do SUAS no município em 2005, permaneceu mantendo sua centralidade na gestão da política.

Outro significativo apontamento realizado por Filho e Oliveira (2014) diz respeito ao financiamento dessa política, que em 2003 recebia o aporte de mais de 19 milhões, correspondendo a 2,04% do gasto público total, considerando que, no Portal da Transparência, constava um gasto público total de mais de 962 milhões; enquanto, em 2005, em um contexto de implantação do SUAS, esse recurso caiu para cerca de 1,89% do gasto público total, com um investimento na assistência social de cerca de 24 milhões, onde havia um gasto público total de mais de 1 bilhão. Ou seja, enquanto o gasto público total crescia, a fatia correspondente ao financiamento da Assistência Social reduzia. Feitas estas observações, cabe, agora, discorrermos sobre a regulamentação da filantropia.

2 A FILANTROPIA REGULAMENTADA SOB OS MARCOS DO GOVERNO FEDERAL EM UM CONTEXTO DE RETOMADA DO CONSERVADORISMO E RECRUDESCIMENTO DO PROJETO NEOLIBERAL

Contando hoje com 11 CRAS e 03 CREAS realizando o atendimento por região conforme legisla a NOB/SUAS, o município permanece ainda em desconformidade com essa legislação no que tange à natureza da prestação dos serviços. Isso ocorre porque tais equipamentos permanecem, ainda, em execução por meio da AMAC, configurando uma prestação indireta que conflita com a normativa citada, onde se garante que tais equipamentos e serviços sejam realizados diretamente pelo poder público. A administração pública municipal passou a entrar em conflito com as alterações legislativas, quando, a partir da publicação NOB/SUAS, manteve

a AMAC à frente de serviços públicos estatais que deveriam ser de prestação direta tal como os CRAS, CREAS e Centro Pop, ferindo também as normativas da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH – SUAS), que estabelece a exigência de concurso público para a prestação de serviços públicos da administração, a fim de garantir a existência da equipe mínima, a qualidade e continuidade dos serviços prestados.

A rede sócio assistencial de Juiz de Fora ainda hoje é composta, principalmente, por meio de instituições beneficentes e filantrópicas, constando no CMAS/JF, em 2019, o registro de inscrição de 57 entidades, que formalmente regulares, cumpriram os requisitos legais para manutenção da sua inscrição (Prefeitura De Juiz De Fora, 2019). Conforme preconiza as resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS 14/2014 e CMAS/JF 032/2018), somente as entidades inscritas nos Conselhos Municipais de Assistência Social poderão prestar serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, sendo essa a primeira condição para atuação junto a Política de Assistência Social, uma vez que cabe a esse órgão a fiscalização, o monitoramento, a avaliação e o controle desta política pública. As resoluções mencionadas apresentam, além da necessidade de inscrição das entidades, a inscrição de seus serviços, programas, projetos e benefícios, ainda que a entidade não tenha atuação preponderante, desde que execute alguma oferta na área da assistência. Tais entidades prestam, então, ações socioassistenciais, de caráter continuado, permanente e planejado.

Dentre as Organizações da Sociedade Civil³ (OSC's) inscritas no CMAS/JF em 2019, o site da PJF registrava cerca de 30 instituições que recebiam durante o período de 2018 a 2019 algum tipo de subsídio do poder público através da SDS/JF, dentro de algum dos formatos de parcerias vigentes hoje no município por meio de Termos de Fomento ou Termos de Colaboração. Destas, registrava-se que, no período mencionado, várias possuíram mais de um serviço financiado pelo poder público (Prefeitura De Juiz De Fora, 2019).

Em um cenário nacional de hegemonia do denominado “terceiro setor”, aprofundamento das expressões da questão social, com os inúmeros retrocessos que incidem sobre o mundo do trabalho, e, conseqüentemente, sobre a classe trabalhadora – donde destacam-se, recentemente, a aprovação da Reforma trabalhista e previdenciária, a aprovação da Lei da Terceirização, e um profundo impacto no âmbito do Instituto Nacional de Assistência Social (INSS), visando sua fragilização - Juiz de Fora segue a tendência nacional de desresponsabilização do poder público frente às demandas da população mais pobre, e de terceirização através da filantropização da política de Assistência Social.

Com vistas ao aprofundamento da consolidação do projeto neoliberal, o governo federal em claro atendimento aos interesses do capital, através da viabilização de parcerias entre poder público e a iniciativa privada de forma mais facilitada, instituiu através da lei a Lei nº 13.019/2014 (Brasil,

³ O termo Organizações da Sociedade Civil (OSC's) foi cunhado a partir da Lei nº 13.019/2014 em substituição ao termo Organizações Não Governamentais (ONG's), em uma tentativa de superar as inúmeras críticas à nomenclatura devido ao crescente investimento do fundo público no financiamento dessas instituições (SILVA, 2019).

2014), o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Tal instrumento normativo passou a regulamentar a transferência do fundo público para a iniciativa privada de maneira irresponsável, retirando a exigência de documentos que atestem a capacidade técnica, a comprovação de experiência prévia e a garantia de um acompanhamento sistemático – como é previsto para as instituições que possuem certificações como o Certificado de Entidades Beneficentes de Entidades de Assistência Social (CEBAS), o título de Utilidade Pública Municipal, Estadual e/ou Federal, dentre outros – devolvendo para os municípios a responsabilidade de uma regulamentação mais sistemática, o que na prática não ocorreu.

As certificações garantem à instituição uma determinada credibilidade por meio da existência de uma constante avaliação pelo poder público, nas quais são exigidas um conjunto de comprovações por meio de apresentações sistemáticas de documentação. A não apresentação dessa necessidade na nova regulamentação jurídica, que se constitui enquanto aparato legal para as parcerias das entidades com o poder público, abre inúmeros precedentes para inadequação das ofertas, inexistência de equipe técnica mínima adequada, em inconformidade com a NOB/RH SUAS, entre outros tantos problemas.

O documento “Entenda o MROSC” da Secretaria de Governo da Presidência da República apresenta que o MROSC foi implementado visando promover “regras mais claras, razoáveis e indutoras da colaboração”, ressaltando que “Quanto menos burocracia prévia e mais organizações participarem, melhor” (Brasil, 2016, p. 21). Portanto, pode-se ler que o MROSC é mais um dos aparatos normativos de incentivo ao crescimento e expansão dos trabalhos das OSC’s, compreendidas nessa regulamentação jurídica enquanto colaboradoras das ações do Estado, exercendo complementaridade aos serviços estatais, que por vezes passam a ser substituídos pela ação das entidades.

Desse modo, a regulamentação passa a legitimar, normatizar, regular e fundamentar a filantropia, impactando as relações entre poder público e OSC’s em todo o país. Valendo-se dessa recente regulamentação, o município de Juiz de Fora não podendo mais usufruir do caráter híbrido da AMAC, passou a transferir os serviços desta por meio do uso desse aparato legal, para entidade que se estabeleceu no município recentemente, exatamente em um contexto de implementação dessa normativa e de abertura de editais para recebimento de financiamento público, se colocando enquanto candidata no processo seletivo e na disputa pelo fundo público.

A flexibilização das exigências para relação com o poder público se justifica – em sintonia com a ideologia neoliberal - pela necessidade de desresponsabilizar o Estado frente às necessidades sociais da população, favorecendo e incentivando a iniciativa privada, sob um discurso de “desinchar” a máquina pública. Conforme ocorrido em Juiz de Fora, essa configuração viabilizou que instituições sem histórico de ação no território, sem nenhum tipo de referência, obtivessem direito a concorrer e firmar contratos com o poder público para executar ações da qual nunca tiveram nenhuma atuação no âmbito municipal.

Enquanto se implementava tal regulamentação, diversas capacitações realizadas por parte do poder público através da SDS para as OSC's municipais apresentavam que o instrumento normativo teria a capacidade de equiparar as entidades em condições de igualdade e de participação, garantindo a isonomia, prezando pela eficiência e qualidade dos serviços prestados à população. Contudo, conforme já relatado, a ideia não correspondeu aos fatos, e, o que se revelou na experiência municipal foi uma fragilização nos critérios de concessão desta parceria.

Além da inserção dessa entidade sem registro prévio de suas atividades no CMAS/JF que comprovasse experiência na atuação da política de assistência social em âmbito municipal, se colocando em concorrência à parcela do fundo público destinado ao financiamento dessa política através de parcerias, a normativa ainda encerrou diversas parcerias com entidades históricas da cidade. O processo de chamamento público, instrumento pelo qual se realiza por essa nova normativa o certame do concurso público para concorrer às ofertas disponibilizadas para recebimento dos recursos públicos, foi amplamente questionado dentro do CMAS/JF pelas diversas entidades municipais, contando, inclusive, com mobilizações de instituições como o Centro de Referência de Direitos Humanos e o próprio Sindicato dos Servidores Públicos de Juiz de Fora (SINSERPU).

Resultante desse processo, a Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais (ADRA), que se apresenta em seu *site* enquanto “organização humanitária mundial da Igreja Adventista do Sétimo Dia que demonstra o amor e a compaixão de Deus” (ADRA), esteve concorrendo e sendo classificada para prestação da maioria das ofertas socioassistenciais municipais. Para além do caráter religioso com forte vínculo missionário, claramente apresentado pela instituição, o que foi amplamente questionado é a inexistência de registro no CMAS/JF de ofertas realizadas pela instituição antes do certame do chamamento público. Nesse órgão, registra-se que a instituição entrou anos antes com o pedido de inscrição, logo após entrando com a retirada da solicitação antes que essa se concluísse. Desse modo, a instituição apesar de se apresentar enquanto uma agência mundial, no âmbito municipal nunca teve registrado um histórico de atuação. Além da fragilização dos critérios de parceria, outra grande inquietação levantada pelos representantes da sociedade civil no CMAS/JF refere-se ao monitoramento e a avaliação do cumprimento das metas pactuadas nos Planos de Trabalho pelas instituições que mantêm parceria com a Administração Municipal, sendo esta uma obrigação da gestão municipal.

No ano de 2019, enquanto conselheira do CMAS/JF, articulando junto à sociedade civil através da Comissão Permanente de Política da Assistência Social a elaboração da Audiência Pública para discutir a implementação do MROSC no município e o acompanhamento do controle social e da administração pública, com solicitação de apresentação por parte do poder público acerca do monitoramento quanto ao cumprimento dos Planos de Trabalho pelas entidades parceiras, o

conselho articulou a Mesa Diretora em prol da não realização dessa audiência, mesmo mediante solicitações da sua comissão interna.

Dentre as OSCs que receberam financiamento público para prestação de ações na área da assistência social no município, destacam-se a AMAC e a ADRA, com as quais o *site* da PJF registra o maior número de parcerias. Segundo este, a administração municipal realizou um total de dez (10) Termos de Colaboração para prestação de oferta socioassistencial até dezembro de 2018 com a AMAC, e manteria vinte (20) parcerias em vigência com a mesma até 2021. Já com a ADRA, a administração municipal realizou dois (02) Termos de Colaboração, para que a entidade prestasse ações socioassistenciais até 2018, e manteria oito (08) Termos de Colaboração vigentes para ofertas que seriam executadas por esta até 2021. Esses dados foram avaliados e registrados no último trimestre de 2019 no *site* da Prefeitura de Juiz de Fora. Outras entidades aparecem com mais de um formato de parceria, ou mais de uma oferta com parceria vigente com a administração pública, no entanto, nenhuma entidade se aproxima ao número de ofertas financiadas pelo fundo público, tal qual para as duas mencionadas.

A AMAC, além das ofertas financiadas com os recursos da política de assistência social, ainda possui parcerias com a política de educação, uma vez que realiza a execução dos serviços de creches de Juiz de Fora. Considerando somente as duas maiores entidades municipais mencionadas, contabilizando suas ofertas que estiveram em vigência sob financiamento público da política de assistência social até 2019, temos um total de 28 ofertas em parcerias com o poder público municipal. E considerando que das 30 instituições que mantinham em 2019 termos de colaboração em vigência com a SDS/JF, várias ainda possuíam mais de uma oferta subsidiada pelo fundo público, podemos constatar claramente que a política municipal de assistência social ocorre quase que integralmente por meio de terceirização, havendo no município uma ampla filantropização dessa política.

Atualizado em agosto de 2020, o *site* da PJF registra, ainda, a celebração de mais um contrato com a ADRA para prestação de “Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos (Imediato e emergencial para Homens e Mulheres em Situação de Rua com o objetivo de minimizar ou reduzir os impactos da COVID -19)” com vistas ao atendimento emergencial decorrente do contexto pandêmico.

No que se refere a AMAC, ainda em decorrência das alterações legislativas que surgiram ao longo da sua existência, da recente normatização que regulamenta as OSCs, do recente processo em acordo com o poder público na reconfiguração da entidade, inclusive recorrendo a acordos judiciais – reduzindo salários e retirando direitos dos trabalhadores da instituição, a fim de que não se consumasse a sua extinção – em uma configuração incerta sobre a sua continuidade, a entidade passou a recorrer a contratos temporários para a substituição de profissional da equipe mínima afastados ou demitidos.

Ao fim, o ônus dessa relação ambígua e contraditória às legislações vigentes recaiu completamente sobre os trabalhadores e os usuários da política de assistência social. Conforme

registro do jornal local Tribuna de Minas (2019), em 28/11/2019, a Prefeitura de Juiz de Fora, junto com o SINSERPU, acompanhados do Ministério Público do Trabalho (MPT), e o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), assinou o que foi convenionado enquanto Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). O documento reconhece a natureza privada da AMAC, extingue diversos postos de trabalho do quadro profissional e inviabiliza o pagamento dos 40% referente a aviso prévio, além das verbas indenizatórias, como o seguro-desemprego.

Além desse processo histórico de filantropização, que se aprofunda com as recentes regulamentações de desresponsabilização do Estado, outras inflexões se dão no campo da assistência social municipal. Dentre eles, os impactos da Emenda Constitucional 95 (EC 95/2016) que congelou os gastos com a assistência social por 20 anos, fragilizando o cofinanciamento das três esferas de governo. Em apresentação no CMAS/JF, realizada pela subsecretaria de gestão do SUAS acerca do Orçamento da Assistência Social – Lei Orçamentária Anual – LOA de 2019, conforme registro na ata nº 16/2018, linha 149 a 180, na plenária do dia 04/10/2018, o Tesouro Municipal tem arcado com mais de 70% do financiamento da política de assistência social, de modo que os serviços de CRAS e CREAS são os que consomem o maior aporte financeiro, conforme demonstrativo em planilha. O que demonstra que, consumindo o maior aporte do recurso disponível, e não sendo viabilizado o repasse fundo a fundo, comprometendo o orçamento eficaz da assistência social, todos os demais serviços ficam à mercê da filantropia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, o que se identifica é que, sendo o denominado “terceiro setor” um dos espaços sócio ocupacionais que mais absolvem o trabalho do assistente social, e havendo o Estado brasileiro direcionado pela regulamentação desse segmento, fortalecendo sua existência, incentivando sua expansão e transferindo recursos públicos para a sua viabilização, dentro de uma conjuntura histórica de aprofundamento das contrarreformas do Estado, de corte nos direitos dos trabalhadores. Se, por um lado, o Estado utiliza-se desse segmento para garantir a transferência das suas responsabilidades - alegando que a população não está descoberta dos serviços, enquanto devolve para a iniciativa privada recursos que eram de investimento público, por outro, as instituições fragilizam as relações de trabalho por meio da oferta de vagas precarizadas, oferecem serviços emergenciais e pontuais, focalizados e atuantes na imediaticidade, perpetuando as desigualdades sociais e os antagonismos de classes.

A legitimação da existência das OSC's por parte do projeto neoliberal, por meio da utilização dos aparatos normativos para promover a sua expansão, reafirma a noção de cooperação, ajuda mútua e complementaridade, dissipando a noção de sociedade civil enquanto espaço de conflitos, disputa política, disputa de projetos. O Estado e os governos municipais seguem, por sua vez, atribuindo às instituições e organizações filantrópicas o reconhecimento nos espaços democráticos

de direitos enquanto representantes da sociedade civil, estrategicamente em um movimento de fragilização dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada, que tem suas cadeiras ocupadas por entidades que na verdade coadunam com os interesses governamentais.

Se por ora não nos cabe a alteração e inviabilização desse projeto em expansão, ainda nos cabe apreendê-lo, questioná-lo e, a partir dessa apropriação, construir estratégias coletivas para seu futuro declínio e derrocada, por meio de mobilizações e articulações da sociedade civil organizada.

REFERÊNCIAS

ADRA. *ADRA Brasil*. s.d. Acesso em: 27 ago. 2020. Disponível em: <https://adra.org.br/>.

Brasil. Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993. *Lei Orgânica da Assistência Social. Alterada pela Lei n. 12.435, de 2011*. Acesso em: 19 out. 2019. Brasília: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm.

Brasil. Lei 13.019, de 2014. *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Brasília: Planalto. Acesso em: 19 out. 2019. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/entidade-de-assistenciasocial/marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil-2013-mrosc>.

Brasil. *Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014*. Secretaria de Governo da Presidência da República. Brasília: Presidência da República, 2016. 130p. Acesso em: 02 jul. 2019. Disponível em: <http://www.plataformamaisbrasil.gov.br>. Acesso em: 02 jul. 2019.

Brasil. *Política Nacional de Assistência Social 2004*. PNAS/2004. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Novembro de 2005. Acesso em: 15 ago. 2019 Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf.

CNAS.(2012) Conselho Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS*. Resolução CNAS n. 33 de 12 de set. de 2012.

CNAS. (2012) Conselho Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS*. Resolução CNAS n. 269, de 13 de dez. de 2006.

Defilippo, A. D. (2012). *Estado e organizações da sociedade civil na política de assistência social: a particularidade do Município de Juiz de Fora*. 2012. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social, UFJF, Minas Gerais.

Jacometti, R. de C. (2009) *Faculdade de Serviço Social de Juiz de Fora: Singularidades da Criação e do Processo Formativo – 1850-1920*. Serviço Social e Sociedade. n. 97. Cortez: São Paulo.

Filho, R. S. & Oliveira, E. A. (2014) Gestão do SUAS em Juiz de Fora: uma análise da estrutura burocrática. In: MoljoMoljo, C. B. & DuriguettoDuriguetto, M. L. (org.). *Sistema Único de Assistência Social: Organizações da Sociedade Civil e Serviço Social – Uma análise da Realidade de Juiz de Fora*; 2. ed. UFJF, Minas Gerais.

Netto, J. P. (2010) *Ditadura e Serviço Social*. Uma análise do Brasil no pós-64. São Paulo: Cortez.

Prefeitura de Juiz de Fora. *História da Cidade*. s.d. Acesso em: 28 ago. 2020. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/cidade/historia.php>. Acesso em: 28 ago. 2020.

Prefeitura de Juiz de fora. *Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS*. Acesso em: 19 out. 2019. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/cmas/entidades/regulares.php>.

Prefeitura de Juiz de Fora. *Secretaria de Desenvolvimento Social – SDS*. Acesso em: 19 out. 2019. Disponível em: https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/sds/termos_fomento/index.php.

Silva, G. T. (2019). *Organizações da sociedade civil com viés Religioso em Juiz De Fora: o exercício profissional do assistente social em um cenário de hegemonia do terceiro setor*. Monografia (Especialização). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora.

Tribuna de Minas. (2019). *TAC formaliza desvinculação entre AMAC e PJF*. Acesso em: 30 nov. 2019. Disponível em: <http://tribunademinas.com.br/noticias/politica/28-11-2019/tac-formaliza-desvinculacao-entre-amace-pjf.html>.

TERRITORIALIZAÇÃO DO SUAS EM JUIZ DE FORA: TERRITÓRIO USADO OU ÁREA DE ABRANGÊNCIA?

MEIRIJANE TEODORO

APRESENTAÇÃO

Com a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em 2005, a vigilância socioassistencial é definida como instrumento de gestão. Se as funções de proteção social e defesa de direitos já estavam presentes no texto da LOAS de 1993, é, na Lei do SUAS, em 2011, que ocorre a incorporação da vigilância socioassistencial como uma estratégia para romper com o assistencialismo e com a cultura do improvisado tão presente no debate desta política de seguridade social. A proposta deste artigo advém das reflexões iniciadas durante o mestrado em Geografia, no ano de 2017, onde tínhamos o objetivo de aproximar a política de assistência social do debate sobre território, territorialização e territorialidades. Considerando o território como locus de intervenção dos equipamentos do Centro de Referência de Assistência Social- CRAS, do Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS e do Centro Especializado de Atendimento à população em Situação de Rua- Centro POP, a proposta é refletir sobre função da vigilância socioassistencial e a forma como o conceito miltoniano de *território usado* é apreendido pela gestão e sua influência no processo de territorialização dos CRAS em Juiz de Fora.

1 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: ENTRE TERRITÓRIOS, TERRITORIALIDADES E TERRITORIALIZAÇÃO

A política de assistência social, desde seu marco Constitucional através dos artigos 203 e 204¹, traz ao debate a efetivação do direito socioassistencial, descentralizado e participativo. A

¹ Os artigos 203 e 204 da CF definem que a “assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente da contribuição à seguridade social”. Os objetivos da assistência social são: I- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II- o amparo às crianças e adolescentes carentes; III- a promoção e integração ao mercado de trabalho; IV- a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Os artigos estabelecem também o financiamento das ações governamentais, a descentralização político-administrativa e a participação da população por meio de organizações representativas.

necessidade de romper com a cultura do clientelismo e da filantropia, bem como pautar suas ações, não nos necessitados mas, em suas necessidades sociais se apresenta como um grande desafio ao SUAS. Se, durante muito tempo, a assistência social fundamentou sua abordagem em segmentos inaptos para o trabalho, com a realidade do desemprego estrutural e conjuntural, não ter trabalho, ultrapassa o debate da condição do ciclo de vida, no qual os sujeitos se encontram. Se a intervenção da assistência social, esteve pautada, historicamente, em grupos de crianças, adolescentes, idosos, gestantes e Pessoa com Deficiência, incorporar a localização dessas pessoas, como vivem e como se relacionam com o lugar onde residem, e mais, quais as condições dadas, pelas políticas públicas nestas localizações, passa a ter importância para essa política.

Para a realização do processo de descentralização, apresenta-se a necessidade de enxergar a cidade por dentro, respeitando as diferenças entre os lugares, entre os municípios e os estados, compreendendo que as cidades e os territórios dentro das cidades apresentam aspectos econômicos diferentes, culturas variadas, histórias diversas; relações de poder e identidades que, potencialmente, determinam um maior ou menor grau de cidadania. Em outras palavras, é necessário garantir que os serviços públicos estejam próximos das pessoas. Compreender que dentro das cidades, também temos desigualdades sociais, que quando territorializadas, se tornam desigualdades socioterritoriais, que desvelam certo grau de vulnerabilidades e risco que determinada população está sujeita.

Debater territórios e vulnerabilidades traz algumas questões importantes para reflexão. A primeira, é que as vulnerabilidades sociais se expressam no território. E se a vulnerabilidade é uma expressão, ela indica processos que a determinaram. Por si só, territórios não são vulneráveis, então a vulnerabilidade é mais uma expressão da questão social (Koga, 2011).

Pensando no território como espaço onde ocorrem manifestações dessas vulnerabilidades que se expressam na ausência e na privação de acesso às políticas sociais, principalmente, saúde, educação e habitação, às políticas urbanas, tais como saneamento, asfaltamento, energia elétrica, coleta de lixo, transporte coletivo, e às políticas econômicas, sobretudo, aquelas voltadas para a geração de trabalho e empregos, temos aqui um território socioassistencial, que necessita de intervenção pública. O Estado, quando, descentraliza as políticas públicas, reconfigura os territórios e interfere nas relações de poder e da própria questão da ocupação e uso do espaço urbano, intensificando a necessidade de maior enfrentamento intersetorial dos gestores de variadas políticas públicas ao demarcarem seus territórios de intervenção.

A abordagem territorial chega ao SUAS como uma nova forma de pensar, planejar, operacionalizar e ofertar serviços, numa política que sempre pautou suas ações na emergência. Cabe à vigilância socioassistencial tratar da prevenção e do planejamento da assistência social, mas é mais que isto, trata de garantir o reconhecimento e a localização de onde ocorrem as situações de vulnerabilidades e riscos, bem como as violações de direitos. A proposta da vigilância é que, ao localizar as vulnerabilidades e risco nos territórios, ela poderá contribuir

com maior assertividade nas outras funções de proteção social e de defesa de direitos. Então a vigilância se torna responsável em:

Conhecer de forma objetiva e profunda as necessidades da população e a organização e dinâmica dos territórios é imprescindível para a consolidação de uma política de assistências social capaz de contribuir para a redução das desigualdades e de assegurar proteção social a todo cidadão que dela necessitar, nos termos da Constituição Federal e da Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS. Da mesma maneira, é imprescindível planejar, monitorar e avaliar as ações executadas pela área, analisando criticamente seu grau de adequação às necessidades das populações e territórios, assim como padrões de qualidade e condições de acesso. Estes desafios que constituem a agenda da Vigilância Socioassistencial, precisam ser enfrentados para que continuemos avançando na implementação do SUAS (Caderno 3, 2013, p. 124).

A Vigilância socioassistencial tem o objetivo de apresentar, através de estudos, diagnósticos e relatórios, as reais situações e contextos dos territórios que necessitam de intervenção. Para um sistema de proteção social como se propõe o SUAS, é impossível garantir serviços, projetos, programas e benefícios de qualidade, se não conhecermos as realidades locais e os territórios onde os serviços serão ofertados, sobretudo, reconhecer quem são seus sujeitos e como sobrevivem no cotidiano, mas também que percepções eles têm do lugar onde residem, trabalham, divertem. Aqui, a dimensão da subjetividade tem o objetivo de não tratar pessoas e lugares como se fossem a mesma coisa. Os sujeitos podem viver no mesmo lugar e ter referências diferentes destes lugares (Koga, 2011, p. 331).

A vigilância socioassistencial tem a pretensão de calcular a medida de demandas e ofertas de serviços, ao mesmo tempo em que seus projetos, ações e benefícios considerem as particularidades do território. Ainda que a questão social seja a mesma, é como se a vigilância pudesse adentrar as particularidades do território, na tentativa de potencializar os serviços a partir das relações sociais ali estabelecidas.

Para a realização da vigilância socioassistencial, a importância entre o que se produz de informações sobre o território e as demandas apresentadas tanto pela Proteção Social Básica, quanto pela Proteção Social Especial devem ser encaradas como elementos indissociáveis, como se planejamento e intervenção corroborassem para uma nova qualidade e efetivação dos serviços, ao mesmo tempo que compreende a complexidade dos territórios, as vulnerabilidades e riscos que se apresentam em seu interior e como se relacionam com o que ocorre fora dele.

É por isso que afirmamos que a função da Vigilância socioassistencial não se aloca apenas num setor, mas como elemento atuante tanto na gestão e nos territórios de atuação. Trata-se de duas faces da mesma moeda; significa uma ação articulada entre a perspectiva macro e estratégica da gestão e o cotidiano de atendimentos e respostas dos serviços, programas e benefícios nos territórios de gestão (Caderno 3, 2013, p. 124).

A relação estreita entre vigilância socioassistencial e abordagem territorial, nos aproxima da tríade- território, territorialização e territorialidades, debatida pelas ciências geográficas, que necessita de certo cuidado para não reduzir a complexidade da análise social a uma restrita área de abrangência de intervenção de um CRAS, CREAS ou Centro Pop, como se fosse possível pensar o território retirando dele sua característica principal, que é o seu uso, a identidade dos sujeitos, as relações de poder existentes e estabelecidas e como elas se manifestam no espaço.

Nessa perspectiva, o território assume um lugar estratégico tanto como base de organização do sistema, como para leitura diferenciada da presença de vulnerabilidades face aos riscos sociais e fragilização de vínculos afetivos- relacionais e de pertencimento, à presença/ ausência de políticas públicas e da precarização das condições de vida da população (Caderno 3, 2013, p. 124).

Se território, territorialização e territorialidades são afetadas a uma densa produção acadêmica pelas ciências geográficas e chegam à política de assistência social como suporte para a função de vigilância socioassistencial, as primeiras autoras do Serviço Social a buscar no pensamento geográfico, o debate sobre território são Aldaiza Sposati e Dirce Koga. Ambas têm nas ideias de Milton Santos, de “*território usado*”, o conceito que se destaca na construção de todo escopo de material produzido, desde a Política Nacional de Assistência Social-PNAS, à Normas Operacionais Básica- NOBs, os Cadernos de Orientação de Serviços, as Resoluções, dentre outros documentos que compõe a base de sustentação do SUAS.

Assim, partimos então do conceito de Santos, que compreende o território como:

O território tem que ser entendido como *território usado*, não o território em si. O território usado é o chão mais identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. O território em si não é uma categoria de análise em disciplinas históricas, como a geografia. É o território usado que é uma categoria de análise (Santos, *et al.* 2011, p. 14).

O uso do território pela política de assistência social, em tese, deve produzir territorialidades voltadas para a garantia dos direitos sociais. A questão é a intencionalidade do Estado quando presente neste território e o quê, de fato ele irá garantir. Então, problematizar a territorialidade no âmbito do SUAS se torna uma forma de compreender como transitar por esses conceitos como estratégia para garantia de direitos sociais e de exercício de cidadania. Sendo assim, para além da ideia de proximidade a que se propõe o território, tão ou mais importante que isso, é o reconhecimento das capacidades coletivas dos territórios, como espaço de vida e vivência, capazes de transpor, através da participação popular e da intervenção estatal, as vulnerabilidades e riscos ali presentes.

Quando abordamos o território no SUAS, estamos localizando áreas na cidade, que contém na produção de seu espaço, vulnerabilidades e riscos sociais, situações concretas de desigualdades

sociais e de exclusão social que se expressam em desigualdades socioterritoriais, que se relacionam com o todo e com as partes. Cabe aos sujeitos e ao Estado que está presente nos territórios, através dos equipamentos públicos de CRAS, CREAS e Centro POP, produzirem novas territorialidades, distribuindo acessos e oportunidades. De uma forma geral, podemos compreender o território como o espaço material dotado de identidade, ao garantir a identidade, estamos estabelecendo relações em seu interior e fora dele. São essas inter-relações que denominamos de territorialidades. A territorialização, por fim, é o processo no qual os territórios se formam. O uso do território produz territorialidades e a esse processo, denominamos territorialização.

O uso do território tem relação direta com a produção do espaço, e a cada equipamento implantado nos territórios, outras paisagens se formam, outros atores estão ali introduzidos e outras territorialidades se estabelecem. Para Santos:

[...] por território entende-se geralmente a extensão apropriada e usada. Mas o sentido da palavra territorialidade como sinônimo de pertencer aquilo que nos pertence [...] esse sentimento de exclusividade e limite ultrapassa a raça humana e prescinde da existência do Estado. Assim, a ideia de territorialidade se estende aos próprios animais, como sinônimo de área de vivência e de reprodução. Mas a territorialidade humana pressupõe também a preocupação com o destino, a construção do futuro, o que entre os seres vivos, é privilégio dos homens (2001, p. 19).

Assim, pensando num horizonte de futuro, a territorialidade no SUAS pode ser encarada como aliada a um projeto societário, um território de direitos, que deve se expandir e produzir novas territorialidades, que distribua equitativamente oportunidades e acessos que possam romper ou minimizar as vulnerabilidades e os riscos existentes nos territórios.

O território ainda permite compreender não só a materialidade de sua área de abrangência, mas todo processo de transformação do espaço e da ação política. Assim, é possível pensar:

O território em mudança; o território como lugar de contradições; o território em seu papel ativo; o território como lugar do trabalho, de residência, de trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. Explica também que as técnicas indicam como o território é usado: como, onde, por quem e para quê. Explica ainda que para definir qualquer pedaço do território é preciso levar em conta a interdependência e a inseparabilidade entre a materialidade e o seu uso que inclui ação humana e a política. (Gomes, Steinberger & Barbosa, 2013, p. 66).

É possível compreender *território usado*, para além de uma área de abrangência, que é o sentido identitário, de pertencimento e de relações de poder que estão presentes no território e são elementos indissociáveis para reflexão sobre as tantas territorialidades possíveis no âmbito do SUAS. E, por sua vez, é a proximidade do cidadão e a capilaridade das ofertas que expressam o processo de territorialização. Em outras palavras, é o processo de territorialização que, ao identificar o uso do território e as territorialidades ali presentes, vão configurar quantos e quais são os territórios socioassistenciais.

Assim, os equipamentos de CRAS, CREAS e Centro Pop podem ser considerados objetos, que passam a ocupar as áreas vulneráveis e de risco, ao mesmo tempo que devem proporcionar a garantia de direitos sociais, trazendo equidade ao território. Tais equipamentos

[...] podem ser compreendidos como um objeto geográfico implantado intencionalmente pelo Estado em territórios previamente identificados. A localização destes equipamentos, nada deve ter de aleatória ou neutra. Ela depende da identificação de territórios que se enquadram como vulnerabilidades e riscos, que são produzidos por processo permanentes de exclusão/inclusão social (Melazzo, 2011, p. 25).

A territorialização, então, se constitui como estratégia para o ordenamento de serviços, programas, projetos e benefícios em um determinado espaço. A proximidade com a população e o provimento de ofertas socioassistenciais torna claro como a dimensão territorial ganha contornos a partir do reconhecimento das territorialidades para a construção de direitos sociais. As territorialidades têm relação direta com a participação e com a mobilização social.

2 O PROCESSO DE TERRITORIALIZAÇÃO DOS CRAS EM JUIZ DE FORA

A partir da pesquisa de mestrado foi possível analisar os registros oficiais que configuram os territórios socioassistenciais desde 2005 até 2019, bem como a percepção dos gestores da assistência social com relação ao entendimento sobre a vigilância socioassistencial e, conseqüentemente, a visão do território como instrumento de gestão do SUAS no município.

Dentre todas as mudanças propostas após a implantação do SUAS, se destacam algumas que, de fato, trouxeram robustez ao sistema. A habilitação (em gestão inicial, básica e plena) dos municípios, de acordo com a densidade de sua rede socioassistencial já instalada; a tipificação dos serviços socioassistenciais, estabelecendo provisões e parâmetros para o trabalho social a ser desenvolvido, estruturados em serviços de Proteção Social Básica (PSB) e de Proteção Social Especial (PSE) de acordo com a especificidade e complexidade de suas atribuições e, o mais importante, a obrigatoriedade de implantação de serviços estatais de assistência social em todos os municípios brasileiros. É exatamente na implantação dos equipamentos estatais que o debate sobre território impera. Em outras palavras, ao identificar onde a população vulnerável reside, é ali que, em tese, deveria ser instalado equipamentos estatais de Proteção Social Básica, através dos CRAS, garantindo, no processo de descentralização a proximidade do cidadão, o reconhecimento do território como *chão mais identidade* e as tantas territorialidades decodificadas no seu interior.

O município de Juiz de Fora, no ano de 2005, foi habilitado na gestão plena, o que lhe trouxe algumas corresponsabilidades como a implantação imediata de, no mínimo, 04 unidades de CRAS nas áreas de vulnerabilidade e risco, com apresentação de diagnóstico que identificasse a área de abrangência desses equipamentos. Ao pesquisar o projeto de implantação dos CRAS em Juiz de Fora, nota-se que o processo de territorialização do município se deu pela via das Regiões

Administrativas², sendo que as regiões pesquisadas para os primeiros quatro equipamentos de CRAS foram: Região Norte, Nordeste, Leste e Oeste. Percebe-se, assim, que a abordagem territorial, no ato de implantação das unidades de CRAS, era algo ainda sem importância. A descentralização foi feita com base no conceito de região e não de território. Parecia mais importante dividir em partes a assistência social, ao invés de territorializá-la.

Para identificar as áreas de vulnerabilidades e risco no interior destas regiões administrativas, o município utilizou os dados organizados e publicados no Plano de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora, através de um estudo realizado entre os anos de 2003/2004, executado pelo Centro de Pesquisa social da UFJF, em um trabalho voltado para a Regulamentação Urbanística das Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). Identificada as AEIS, que tinha como objetivo planejar a política habitacional do município, o mesmo estudo foi utilizado para a descentralização da assistência social, onde cada um dos CRAS regionalizados obtiveram a identificação de suas respectivas áreas de vulnerabilidade e risco para intervenção.

A identificação de áreas de planejamento, da política habitacional do município, de fato, pode convergir com as necessidades sociais demandadas pelos usuários da assistência social. Mas o que chama a atenção é que não há preocupação em estabelecer um estudo diagnóstico específico para a implantação do SUAS no ato da habilitação em gestão plena (Teodoro, 2019, p. 75).

Com a publicação do Atlas Social de Juiz de Fora³, em 2006, documento esse que editou o Mapa da Exclusão Social do município, outras áreas foram identificadas como Microáreas de Exclusão Social (MAES). Embora utilizando o conceito de território proposto por Milton Santos, o Atlas Social ainda apresenta o processo de descentralização focalizando as regiões administrativas e não os territórios. A própria nomenclatura dos equipamentos reforça a importância dada aos CRAS regionalizados: CRAS Norte, CRAS Leste, CRAS Sul e CRAS Oeste.

Então com base nas MAES, foram repensadas as regiões onde seriam implantados os quatro equipamentos de CRAS, mesmo que o “objetivo da construção do Atlas Social 2006 fosse a implantação de um projeto denominado “Juiz de Fora nos Trilhos da Paz”, que, em linhas gerais, tinha a finalidade de romper com a cultura da violência envolvendo jovens da periferia da cidade, em um determinado período” (Teodoro, 2019: 77). Mais uma vez

² As Regiões Administrativas em Juiz de Fora estão registradas na Lei Municipal nº 10.000/2001 (Juiz de fora, 2001). A proposta da Lei é garantir a descentralização dos serviços públicos. De acordo com a Lei, o município possui sete regiões administrativas- Norte, Nordeste, Leste, Oeste, Centro, Sul e Sudeste.

³ No Atlas Social publicado pela Prefeitura de Juiz de Fora no ano de 2006, alguns conceitos, como Território e Democracia, são identificados como parte metodológica do trabalho elaborado. Os mapas são apontados como recursos didáticos de materialização e de consenso, e a gestão urbana democrática é identificada a partir de Milton Santos, ao pensar o território, considerando não apenas as suas divisões jurídicas- políticas, mas também suas heranças históricas, sua forma presente, refletindo sobre a interdependência dos lugares e seu conteúdo econômico, financeiro, fiscal e normativo. Para a construção da metodologia apresentada no Atlas Social, a proposta partiu do Mapa da Exclusão/ inclusão social, baseada na experiência de município de Belo Horizonte, com adaptações à realidade de Juiz de Fora. A metodologia utilizada contou com pesquisa de campo e também com produtos de sensoriamento remoto orbital e aéreo. Assim, de acordo com o Atlas Social, o estudo “tornou mais completo um dos resultados esperados no diagnóstico: a identificação das microáreas de exclusão social existentes na cidade” (Tavares, 2006, p.141).

,se aproveitou um estudo realizado para outro projeto para territorializar a Proteção Social Básica, através dos CRAS.

De 2006 a 2008, as unidades de CRAS iniciam seus serviços no município:

O que se percebe, até aqui, na análise destes dois documentos, é que o planejamento da assistência social continua a reboque de outros projetos de interesses diversos. Se há alguma preocupação, ao instalar os equipamentos de CRAS, a localização de prédios públicos é o argumento principal (Teodoro, 2019, p. 78).

O caminho de territorialização dos CRAS de 2009 a 2010 são tentativas de acertos e erros a fim de configurar os territórios socioassistenciais e ampliar a rede de atendimento, considerando os serviços já existentes. Neste período, foi possível inaugurar mais cinco equipamentos de CRAS, a partir do compartilhamento de prédio públicos, que passaram a executar dois serviços de PSB, o Serviço de Atendimento Integral a Família- PAIF e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos- SCFV.

A implantação ocorreu em equipamentos públicos nos seguintes bairros: Vila Olavo Costa, São Benedito, Santa Luzia, São Pedro e no centro da cidade. Todos começaram as suas ações sem nenhuma preparação ou planejamento, em um processo truculento e confuso, que gerou consequências, desentendimentos, de forma muito desrespeitosa, só minimizado com a implantação da Vigilância Social em 2011. Este processo pode ser verificado, quando buscamos o Plano Plurianual 2006-2009 (Juiz de Fora, 2005), da PJF, e verificamos que não foi planejada implantação de CRAS para aquele ano, mas mesmo assim, foi iniciada em 2009, com nove equipamentos públicos. Houve um rearranjo para a distribuição dos bairros, a fim de contemplar os *novos* equipamentos de CRAS (Teodoro, 2019, p. 79).

A territorialização do SUAS, até 2010, ainda é muito incipiente quando pensamos e refletimos sobre a ideia de território e territorialidades. A cultura do improviso, tão recorrente na política de assistência social, se apresenta ainda de forma latente. Apenas em 2011, o Executivo Municipal cria a Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento da Assistência Social (SSVM), ligada à Secretaria de Desenvolvimento Social, com o objetivo de implantar a Vigilância socioassistencial. Dentre as suas competências, três dimensões para a gestão configuram o início das atividades do órgão. São eles: O diagnóstico territorial, muito voltado para a delimitação dos territórios socioassistenciais, o cadastro das famílias e as classificações das famílias em consonância com o Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF)⁴. Desde a implantação da SSVM no município busca-se aplicação de metodologia capaz de melhorar o processo de descentralização dos CRAS. A necessidade de delimitar áreas de

⁴ O Índice de Desenvolvimento Familiar- IDF adotado pelo Ministério de Desenvolvimento Social é um indicador sintético que reúne um conjunto de informações que possibilita analisar o desenvolvimento familiar, a partir de 06 dimensões: vulnerabilidade familiar, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais. A criação do índice vem complementar situações e condições das famílias que habitam áreas de vulnerabilidades e risco, uma vez que amplia o leque de ausências e privações para além das questões urbanas. Elementos importantes, como grau de escolaridade, desemprego, presença na família de pessoas idosas, com deficiência, ou crianças pequenas, também vão servir para pensar as vulnerabilidades sociais e riscos da família.

abrangência para cada CRAS é a primeira grande missão da SSVN. O “território usado” também é debatido pelos técnicos que participaram da construção metodológica. Para a identificação dos territórios socioassistenciais, utilizou-se a nomenclatura dos bairros, de modo que territórios e bairros significassem a mesma coisa.

Os territórios socioassistenciais representam a delimitação de áreas no município de Juiz de Fora, que correspondem ao espaço de intervenção da Política de Assistência Social em seus distintos níveis de proteção- Básica e Especial. Os territórios socioassistenciais, conhecidos como “bairros”, também são territórios de acessibilidade e foram construídos levando-se em consideração o arranjo do Sistema de Transporte Coletivo Urbano (TCU) de Juiz de Fora/ MG para que em cada território, o usuário da assistência social tenha meios de acessar aos equipamentos da rede de serviços. Essa premissa garante a mobilidade das pessoas dentro dos territórios socioassistenciais a partir do Sistema de Transporte Urbano (Horta, Claret *et al.*, 2012, p. 22).

Ao considerar o uso do transporte coletivo urbano para organização dos territórios, desconsideramos a elemento da distância. Se a proximidade do cidadão é intermediada por linhas de ônibus como estratégia de mobilidade, já compreendemos que haverá uma distância relevante entre a residência do sujeito e o CRAS, o que distorce a ideia de uso território, uso do CRAS, uso da escola, uso da UBS, dentre outros. Essa distância pode se tornar um dificultador no acesso ao CRAS, porque também vai necessitar que o usuário da assistência social possua recursos financeiros para acessar os serviços, programas, projetos ou benefícios.

A territorialização do SUAS possibilita o planejamento e a localização das famílias, da rede de serviços e dos territórios que apresentam maior incidência de vulnerabilidades e riscos. Por isso, a proximidade é importante. Ela pode até coincidir com um bairro, mas um bairro pode apresentar mais de um território. Assim, é necessário investigar os múltiplos fatores interdependentes, tanto os físicos (relevo, por exemplo), os sociais, os culturais, quanto os econômicos. Além do mais, territórios são dinâmicos e mutáveis, enquanto um bairro, como espaço delimitado, em um recorte administrativo, tem fronteiras bem definidas. Um bairro pode até se constituir em território, mas um território não pode se limitar a um bairro.

A metodologia utilizada diz respeito à “criação da relação de responsabilização entre os serviços socioassistenciais e a população adscrita nos territórios” (Horta & Claret *et al.*, 2012b, p. 24), ou seja, como fazer para que esta família/indivíduo se sinta pertencente a este território. Para além das informações geradas naquele território, procura-se entender como fazer parte dele e como garantir o uso do território. Não fica evidente, pelos documentos produzidos pela SSVN, em que grau a população que mora nos territórios socioassistenciais participou ativamente da construção dos territórios, ou se sentiam pertencentes a eles. Aqui, é importante dar crédito ao debate sobre as territorialidades. Não há forma de delimitar a dimensão de um território sem considerar sua população, o *chão mais a identidade*. Ao desconsiderar as territorialidades, corre o risco de negar os sujeitos do território e utilizá-lo apenas como um recurso de administrativo.

O que percebemos, com a metodologia utilizada, foi uma construção de territórios a partir da percepção dos técnicos, agentes públicos, gestores, que em maior ou menor grau, conheciam o território, mas não viviam ali.

Esse é um elemento instigante para pensarmos o ponto de vista dos territórios. De fato, quando construímos os territórios para a ação das políticas públicas, seu planejamento, monitoramento e avaliação, o que está posto são construções que partem dos agentes públicos e não dos sujeitos que habitam e vivem seu cotidiano nesses territórios [...]. Acabamos por construir territórios das políticas públicas, de caráter meramente administrativos, ligados às suas respectivas áreas de abrangência, seus limites. Assim, embora o espaço do sujeito, suas relações e suas territorialidades estejam subentendidas, elas não são identificadas ou consideradas nos diagnósticos, mapas e análises sociais, a fim de refletir o ordenamento territorial. O destaque é dado ao território administrativo das políticas públicas, aqueles que delimitam áreas de intervenção para atendimento ao sujeito. É a construção do território como área de abrangência, de cada política social e não de construção da identidade dos sujeitos (Teodoro, 2019, p. 91).

A metodologia utilizada pela SSVM fez alguns avanços, redividiu os territórios socioassistenciais, de modo que hoje a cidade tenha 11 equipamentos de CRAS e nenhuma área sem cobertura. Porém, ter todo município com cobertura de CRAS não significa que o serviço esteja próximo da população. Conseqüentemente, a vigilância socioassistencial do município acaba por reiterar o território como instrumento de delimitação de áreas de intervenção, não superando a construção de diagnósticos, indicadores e mapas. A importância de potencializar o território a partir do uso, do sujeito que age e participa, ainda não foi alcançada. A tríade território, territorialização e territorialidades se rompe, e assim a importância do território como instrumento de gestão pública fica reduzida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A função da vigilância socioassistencial tem no SUAS a possibilidade de romper com a cultura do imprevisto e da emergência, tão comum na política de assistência social. O território se apresenta como o instrumento que privilegia o conhecimento da realidade de quem vivencia, diuturnamente, os processos de exclusão social e de desigualdades socioterritoriais. A nova forma de pensar o território pressupõe trabalhar suas questões materiais, mas também sua imaterialidade. Por isso, é tão importante pensar a tríade do território, territorialização e territorialidade. A proximidade do equipamento de CRAS, CREAS e Centro Pop do sujeito de direitos, pode também, auxiliar na construção e no reconhecimento de suas identidades territoriais, e de sua noção de pertencimento. O *território usado* tratado por Milton Santos traz à tona muitas questões quando se pensa na política de assistência social. De quem é o território? Dos sujeitos residentes ali? Dos técnicos? Do CRAS? É o território reconhecido pelo seu habitante ou o território reconhecido pelo Estado?

Quando o território é visto apenas como um instrumento delimitador de área, a potencialidade em garantir direitos, a partir do reconhecimento das vulnerabilidades e riscos, do sentido de pertencimento, deixa de existir, e o território se apresenta apenas como mais um elemento administrativo do Estado.

REFERÊNCIAS

Brasil. Conselho Nacional de Assistência Social.(2019) *Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009*. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasília: MDS

Brasil.(2013). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Capacita SUAS Caderno 3 Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social*. Brasília: MDS

Brasil.(2013). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social- PNAS e Norma Operacional Básica- NOB SUAS*. Brasília.

Brasil. Presidência da República. *Lei Orgânica de Assistência Social- LOAS. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993*, publicada no DOU em 8 dez. 1993.

Horta, T. C. & Claret, T. M. (2012^a). *Catálogo Social*. Agenda Família 6mil/ Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento de Assistência Social, Juiz de Fora (MG) Funalfa.

HortaHorta, T. C. & Claret, T. M.(2012b.). *Guia de Orientação: Implementação da Vigilância Social*. Agenda Família 6mil. Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento de Assistência Social. Juiz de Fora (MG), Funalfa.

Horta, T. C. & Claret, T. M. (2012c..) *Mapa Social: análise da situação do desenvolvimento familiar em Juiz de Fora*. Agenda Família 6mil. Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento de Assistência Social. Juiz de Fora (MG). Funalfa.

Juiz de Fora. (2005). Secretaria de Política Social. Subsecretaria de Recursos compartilhados. *Termo de Habilitação*. Gestão Plena do Sistema Municipal de Assistência Social: Formalização da solicitação de Habilitação. Ofício nº 551/2005/SGAI.

Juiz de Fora. (2005). *Plano Plurianual 2006-2009*. Planejamento e orçamento para auxiliar estratégias de gestão, Juiz de Fora (MG).

Koga, D. (2011). *Medida de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. 2. ed. São Paulo: Cortez.

Melazzo, E. S. & Magaldi, S. B. (2014). Metodologias, procedimentos e instrumentos para identificação, análise e ação em áreas de risco e vulnerabilidades: Construindo territorialidades no âmbito do SUAS na escala local. In: BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. (org.). *Avaliação de políticas públicas: reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate a fome*. Assistência Social e territorialidades, Brasília: Ministério de desenvolvimento e combate a Fome.

Melazzo, E. S. & Nascimento, P. (2013). Território: conceito estratégico na assistência social. *Serviço Social Revista*, 16 (1), Londrina.

Santos, M. (2011). O dinheiro e o território. *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina.

Santos, M. (2001). *Por uma outra globalização do pensamento único à consciência universal*. 5. ed. Rio de Janeiro: Record.

SPOZZATI, A. *Cidades, Territórios e Exclusão/Inclusão social*. Texto apresentado originalmente no Congresso Internacional de Geoinformação – GEO Brasil/2000, São Paulo, Palácio das Convenções do Anhembi – 16/06/2000.

Steinberger, M. (2013). *Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais*. Brasília: Ler Editora.

Tavares, G. M. (2006). *Atlas Social: Diagnóstico/ Prefeitura de Juiz de Fora; Juiz de Fora (MG): Prefeitura de Juiz de Fora*.

Teodoro, M. (2019). *A perspectiva territorial na PNAS: um estudo a partir dos equipamentos CRAS territorializados em Juiz de Fora*. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-graduação de Geografia, UFJF, Juiz de Fora.

PARTE II

**O TRABALHO DO(A)S ASSISTENTES
SOCIAIS E DO(A)S PSICÓLOGO(A)S NA
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
EM JUIZ DE FORA:**

**CONDIÇÕES DE TRABALHO,
A QUESTÃO DA
INTERDISCIPLINARIDADE E DOS
PROCESSOS DE MOBILIZAÇÃO
E ORGANIZAÇÃO POPULAR**

PERCURSO METODOLÓGICO

FERNANDO SANTANA DE PAIVA

LUIZA MIRANDA FURTUOSO

MARIA LÚCIA DURIGUETTO

1 ABORDAGEM E O LÓCUS DA PESQUISA

A presente pesquisa configura-se como uma investigação de natureza qualitativa, de caráter exploratório. De acordo com Minayo (2010), a abordagem qualitativa refere-se à construção do conhecimento a partir da relação dialógica que é construída entre pesquisadores e sujeitos pesquisados. Além disso, trata-se de um tipo de pesquisa que busca responder a questões muito particulares e preocupa-se com um nível da realidade que não pode ser quantificado. Nessa perspectiva, ela trabalha com o universo dos sentidos, significados, motivos, aspirações, crenças e valores ou seja, processos e fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Partindo da complexidade e da contextualização histórico-social, bem como considerando as particularidades postas pelo campo onde se insere a pesquisa, a abordagem qualitativa conjuga a postura participativa do pesquisador enquanto um elemento fundamental do processo investigativo (Fernandes & Moreira, 2013), fugindo à mera descrição, tentativa de controle, generalização e à apreensão dos fenômenos em sua aparência imediata (González Rey, 2005). Além disso, a pesquisa científica, em uma abordagem qualitativa, configura-se como um labor artesanal, que se realiza fundamentalmente por uma linguagem fundada em categorias, proposições, métodos e técnicas, sem prescindir da criatividade do pesquisador.

Nessa direção, Minayo (2009) considera haver um ciclo da pesquisa qualitativa, que é compreendido como um processo de trabalho em espiral, o qual se inicia com um problema ou uma pergunta e termina com um produto provisório capaz de dar origem a novas interrogações. E, no percurso deste tipo de investigação, são contempladas as fases de escolha da temática a ser estudada, a delimitação do problema, a definição do objeto e objetivos, o marco teórico-conceitual, a seleção de instrumentos para a construção dos dados, o trabalho de campo e a análise propriamente dita.

A pesquisa foi realizada no município de Juiz de Fora, localizado na Zona da Mata mineira, situado há cerca de 255 km da capital do Estado, Belo Horizonte, 180 Km da cidade do Rio de

Janeiro e a 480 Km de São Paulo. A estimativa populacional da cidade é de 564.310 habitantes, segundo dados do IBGE referentes ao ano de 2018¹ (o censo realizado pelo instituto em 2010 apontara para 516.247 habitantes). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município é de 0,778, considerado alto em relação ao Estado, sendo o sétimo maior de Minas Gerais e o 145º do Brasil (IBGE, 2010).

Ainda de acordo com o instituto, em 2016, o salário médio mensal das/dos trabalhadoras da cidade era de 2.4 salários mínimos, sendo que 29,9% dos domicílios possuíam rendimento mensal de até meio salário mínimo por pessoa. Neste mesmo ano, havia cerca de 30% da população ocupada em relação à população total. A população considerada pobre atingia, em 2010, 5,48%, ao passo que o Índice de Gini da cidade correspondia a 0,568, o que expressa uma significativa desigualdade de renda. A desigualdade racial, é também, uma das características marcantes de Juiz de Fora, situando-a na posição de cidade com maior diferença de IDH entre brancos e negros do Estado de Minas Gerais (IBGE, 2010).

O Mapa Social de Juiz de Fora, divulgado em 2012 pela Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento da Assistência Social do município, revela que, de 28 mil famílias inseridas no CadÚnico, 14% possuem renda *per capita* abaixo da linha da extrema pobreza e 44% abaixo da linha da pobreza. No que tange ao acesso e às condições de trabalho, quase 70% das famílias possuem mais da metade dos membros em idade ativa desocupados e cerca de 60% estão fora do mercado formal. A precariedade percebida no campo do trabalho reflete, ainda, o quadro de escolaridade: quase metade das famílias não possuem adultos com ensino médio completo e 24,1% possuem adultos considerados analfabetos funcionais (Juiz De Fora, 2012).

Em relação aos equipamentos da rede socioassistencial², existem atualmente 11 unidades do CRAS³ no município, configurando a seguinte distribuição: 1) CRAS Centro; 2) CRAS Leste Linhares; 3) CRAS Leste Vitorino Braga; 4) CRAS Nordeste Grama; 5) CRAS Norte Barbosa Lage; 6) CRAS Norte Benfica; 7) CRAS Norte Santa Cruz; 8) CRAS Oeste São Pedro; 9) CRAS Sudeste Costa Carvalho; 10) CRAS Sudeste Olavo Costa; 11) CRAS Sul Ipiranga. Já na proteção social especial o município apresenta hoje três CREAS: 1) CREAS Centro 1; 2) CREAS Centro 2; 3) CREAS Norte. Além da rede CRAS e CREAS, conformam a rede de proteção social do município outros serviços socioassistenciais que são ofertados em conjunto com diversas entidades inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social (Juiz de Fora, 2012).

A política de assistência social do município expressa determinados elementos que compõem o cenário das políticas públicas e sociais brasileiras, apresentando, ainda, particularidades em seu desenvolvimento. Em Juiz de Fora, a assistência social é gestada, desde a implementação do

¹ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/juiz-de-fora/panorama>

² Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/sds/>

³ Para maior detalhamento sobre o processo de organização da rede de proteção social básica no município indicamos a consulta do capítulo deste livro, intitulado *Territorialização do SUAS em Juiz de Fora: Território usado ou área de abrangência?* de Meirijane Teodoro.

SUAS no município (ocorrida em 2005), de forma híbrida entre a prefeitura, a partir da Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS), e a Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC). A AMAC foi fundada pelo governo municipal, em 1984, enquanto uma organização civil sem fins lucrativos e assumiu, ao longo de toda a trajetória do SUAS, as principais funções de coordenação e execução dos programas e projetos desenvolvidos no âmbito da assistência social da cidade, dentre eles creches, curumins e outros serviços de proteção básica e especial (Souza Filho & Oliveira, 2014).

A relação estabelecida entre o público e o privado está, portanto, bastante presente na trajetória da assistência social da cidade. Recentemente, no final do ano de 2017, a prefeitura realizou um chamamento público direcionado a alguns serviços da assistência social, do qual teve como uma das vencedoras a Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais (ADRA)⁴, uma organização mundial ligada à Igreja Adventista. Esta situação culminou em amplos processos de trocas na gestão dos equipamentos socioassistenciais, demissão de profissionais e consequente reorganização das equipes. Por conseguinte, o chamamento público representou um conjunto de desafios para as/os profissionais já inseridos nos diferentes equipamentos, tendo em vista as muitas incertezas a respeito das condições de trabalho e o próprio futuro dentro dos espaços de atuação. Além disso, a própria gestão local necessitou revisar e reorganizar os fluxos de trabalho. Foi em meio a este cenário vivenciado em Juiz de Fora e em um contexto nacional marcado pelo desmonte da política de assistência social, que a pesquisa fora realizada.

2 A PESQUISA E SEUS MOVIMENTOS

A presente pesquisa foi desenvolvida entre os anos de 2017 e 2020, a partir da realização de três etapas complementares⁵, a saber: 1) Encontros periódicos do grupo de pesquisa para realização de leituras que propiciaram o aprofundamento teórico sobre o tema investigado; 2) Realização de um Simpósio acerca da atuação da Psicologia e do Serviço Social no SUAS, seguido de grupos focais com as/os profissionais participantes; e 3) Entrevistas grupais com profissionais da Psicologia e do Serviço Social que trabalhavam em três CREAS e dois CRAS do município de Juiz de Fora.

No tocante à primeira etapa, que perdurou durante todo o desenrolar da pesquisa, foram realizados encontros que contaram com a participação de docentes⁶, discentes dos cursos

⁴ Disponível em: <https://tribunademinas.com.br/noticias/cidade/06-02-2018/adra-e-habilitada-em-edital-de-r-82-milhoes-na-area-de-assistencia-social.html>

⁵ Nesta primeira etapa da pesquisa, foram realizadas quatro reuniões com as gestoras da política de assistência social do município com o intuito de apresentar a proposta de investigação e estabelecer uma parceria com a prefeitura para sua efetivação. Participaram destas reuniões Tammy Angélica Mendonça Claret (Secretária de Desenvolvimento Social), Carla Salomão Ferreira (Subsecretária de Desenvolvimento Social), Gisele Zaquini Lopes Faria (Gerente de Departamento de Proteção Especial), Luciana Camarota Domith (Gerente do Departamento de Proteção Básica), Érica Fernandes (Supervisora de Acompanhamento dos CRAS) e os docentes coordenadores da pesquisa. Nestas reuniões, foram debatidos os objetivos e a metodologia da pesquisa, os quais foram aceitos pela gestão e foi nos dado a permissão formal para acessar os equipamentos e entrevistar os/as profissionais bem como a liberação dos mesmos para a participação nas atividades de um Simpósio, que à frente detalharemos.

⁶ Os docentes coordenadores da pesquisa Fernando Santana de Paiva (Psicologia) e Maria Lúcia Duriguetto (Serviço Social), e a docente Viviane Souza Pereira (Serviço Social). Na etapa final da pesquisa, agregou-se a docente Ana Luiza Avelar de Oliveira (Serviço Social).

de graduação e de pós-graduação dos cursos da Psicologia e do Serviço Social⁷ e profissionais da rede de proteção social (assistentes sociais e psicólogas)⁸, envolvidos no projeto com a finalidade de empreender estudos sobre os seguintes temas: 1) Política Nacional de Assistência Social (PNAS): histórico e configuração atual da política no Brasil; 2) Atuação da Psicologia e do Serviço Social no SUAS, com aprofundamento nos estudos sobre as atribuições, as competências e as funções privativas das profissões no âmbito do SUAS; 3) A interdisciplinaridade no SUAS; 4) O desenho da rede socioassistencial, com ênfase nos níveis de proteção básica e especial, materializado nos CRAS e CREAS, de maneira a atentar sobre as modalidades de organização e atendimento da assistência social no município de Juiz de Fora.

As produções teóricas dos autores/as sobre estes temas e questões que nortearam nossas reflexões e debates se constituíram das que se referenciam por seus tratamentos críticos, perspectivadas na apreensão totalizante dos processos econômico-sociais que as geram e que nelas adquirem particularidades e contradições. Portanto, nosso referencial teórico de investigação assentou-se nas produções que têm no campo da teoria crítica – Marx e a tradição marxista – seus fundamentos centrais para analisar a realidade e, sobretudo, para prospectar processos de sua transformação.

Na segunda etapa da investigação, foi realizado, em outubro de 2018, um Simpósio acerca da atuação da Psicologia e do Serviço Social no SUAS na Faculdade de Serviço Social (UFJF). O evento contou com a participação de aproximadamente 100 profissionais (psicólogo (a)s, assistentes sociais de todos os CRAS e CREAS, demais técnicos do SUAS e gestores) que atuavam à época na rede de assistência social do município. Inicialmente, ocorreu uma conferência no período matutino, que apresentou os desafios e as possibilidades de atuação da Psicologia e do Serviço Social no SUAS, proferida pelos Professores Antônio Euzébios Filho (Psicologia, USP) e pelo Professor Robson Roberto da Silva (Serviço Social, UFF - Niterói), seguido de um debate com o público presente.

Em um segundo momento, no período vespertino, foram realizados os grupos focais⁹ com os participantes do Simpósio. Foram constituídos 10 grupos focais com as/os profissionais

⁷ Discentes de Pós-Graduação em Psicologia: Camila Borges Machado, Mariana de Almeida Pinto e Matheus Henrique Silva; Discentes de Graduação em Psicologia: Beatriz Oliveira Araújo e Luiza Miranda Furtuoso; Discentes de Graduação em Serviço Social: Ana Clara Serpa Cardoso e Caio de Alcântara Gomes da Cruz.

⁸ Profissionais do Serviço Social: Ana Paula Ferreira Miranda e Fabiana da Silva Chispim participaram de todo o processo de desenvolvimento da pesquisa; Rosely Salomão Condé e Carolina Moraes Simões de Melo participaram das reuniões durante o primeiro ano e Shislene Leite Pedrosa durante o último ano. Da Psicologia, Ana Nery Santos participou durante dois anos da investigação.

⁹ Compreendemos o grupo focal como uma técnica fundamentada teórico-metodologicamente nas teorias de grupo, na sociologia e nos aportes da psicologia social. Ainda que se apresente como uma forma de entrevista em grupo, não se resume à entrevista de indivíduos em um mesmo espaço físico. Isso ocorre porque nos grupos focais há um papel fulcral da dimensão relacional e da interação grupal, que permite a construção de dados que dificilmente seriam obtidos em um contexto diferenciado, viabilizando a escuta de várias pessoas ao mesmo tempo. De tal forma, obtêm-se as representações dessas pessoas enquanto grupo sobre determinado assunto, não obstante a busca por consensos não se enquadre como algo basilar para essa técnica (Kind, 2004). Nos grupos focais o responsável pela condução tem a tarefa de intervir na dinâmica grupal quando o assunto for extrapolado, atuando como facilitador. E, ainda segundo Fraser e Gondim (2004, p. 149): “[...] nos grupos focais, o que interessa são as opiniões que emergem a partir do momento em que as pessoas em grupo passam a estar sujeitas aos processos psicossociais que ocorrem neste contexto e influenciam na formação de opiniões.”

e 1 grupo focal¹⁰ com as gestoras da política local, nos quais abordamos os seguintes temas: a) condições e processos de trabalho; b) os desafios e possibilidades da interdisciplinaridade no SUAS; c) a participação e a mobilização comunitária no SUAS e a atuação profissional para além do que é prescrito na política. Para a abordagem destes temas foram apresentadas três perguntas-norteadoras, a saber: 1) Comente sobre três (03) elementos que mais marcam o processo de trabalho realizado por vocês nos espaços de atuação; 2) Quais os desafios para a realização de um trabalho interdisciplinar e o que vocês propõem para superar tais desafios?; 3) No cotidiano de trabalho, existem ações com os sujeitos alvo da política para além do que é prescrito na própria política?

Embora a realização dos grupos focais tenha sido respaldada por tais perguntas, previamente estruturadas, o seu desenvolvimento assumiu um caráter aberto frente aos conteúdos que emergiram nas falas das/dos profissionais. Os grupos focais ocorreram com a participação de até 10 profissionais e foram distribuídos nas seguintes categorias: 1) profissionais da Psicologia e Serviço Social; 2) profissionais de outras áreas e/ou técnicos; 3) atores da gestão e do planejamento da política. Além dos participantes, cada grupo contou com um coordenador e 1 a 2 relatores, que atuaram como observadores ativos no processo. À coordenação foi designada a tarefa de realizar as questões disparadoras e de conduzir o debate de maneira participativa. A duração média dos grupos foi de 1 hora e 30 minutos e, ao final, foi realizada uma síntese, pelos coordenadores da pesquisa, com os principais elementos que surgiram no debate para socialização e reflexão coletiva com os/as participantes do Simpósio.

Todos os conteúdos explicitados relativos aos temas abordados nos grupos focais foram gravados, com a permissão dos participantes, e foram transcritos pelos discentes participantes da pesquisa. Estes conteúdos foram debatidos em reuniões da equipe da pesquisa e os debates realizados nos levaram à sistematização das questões que nortearam a terceira etapa da pesquisa, as quais se constituíram pelos conteúdos que foram mais evidenciados e problematizados pelo/as profissionais nos grupos focais.

Na terceira e última etapa do trabalho de campo, as/o docentes responsáveis pela investigação realizaram entrevistas grupais com vinte profissionais da Psicologia e do Serviço Social atuantes em dois CRAS¹¹ e três CREAS do município. A partir das entrevistas, nos propusemos a aprofundar, juntamente com os sujeitos participantes, as questões anteriormente debatidas nos grupos focais. Nesse sentido, tomamos como pontos centrais de interesse as condições de

¹⁰ Cumpre informar que os dados referentes ao grupo focal realizado com as gestoras da política local não foram utilizados para as análises efetuadas na presente pesquisa, uma vez que o nosso foco era analisar as práticas sob o ponto de vista das/dos profissionais. Futuramente, este material poderá ser utilizado para análises complementares.

¹¹ As entrevistas grupais foram realizadas com as/os profissionais que atuavam no CRAS Norte Barbosa Lage e no CRAS Oeste São Pedro, bem como nos três equipamentos dos CREAS que conformam a rede de proteção especial da cidade, conforme acima informado. Cumpre salientar, que foi realizado um convite junto à rede de equipamentos CRAS com o intuito de verificar o interesse e a possibilidade de participação nesta etapa da investigação. Em razão do interesse manifesto pelas profissionais e coordenadoras dos CRAS anteriormente referidos, as entrevistas ocorreram exclusivamente nestes equipamentos. A coordenadora e as/os profissionais que atuavam no CRAS Leste Linhares também manifestaram interesse em participar desta etapa da pesquisa. Entretanto, durante o período de realização das entrevistas, algumas profissionais encontravam-se afastadas do trabalho nesta unidade por razões de saúde, o que impossibilitou a inclusão deste equipamento nesta etapa da investigação.

trabalho, a interdisciplinaridade e o trabalho dos/as profissionais voltado para os processos de mobilização e organização popular dos sujeitos que demandam a política a partir de suas inserções territoriais. Assim, demos continuidade à discussão propiciada com o Simpósio realizado, porém com a possibilidade de aprofundamento na realidade vivenciada em cada serviço em particular. As entrevistas grupais¹² foram realizadas em horário previamente acordado com as coordenações e as/os profissionais de cada serviço, e foram realizadas nos próprios espaços de atuação das/dos profissionais, havendo tido duração média de 90 minutos. Todas as entrevistas foram gravadas por aparelho celular e transcritas na íntegra, visando facilitar a posterior análise do material construído. Este procedimento foi efetuado mediante a autorização das participantes e a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Vale ainda registrar que, a fim de assegurar o anonimato e o sigilo das/dos participantes da investigação, nenhum nome foi divulgado na apresentação dos resultados, sendo identificados os conteúdos construídos no Grupo focal por *GF* e na Entrevista Grupal por *EG*.

3 ANÁLISE DOS DADOS CONSTRUÍDOS

Os dados da presente investigação foram analisados a partir da análise de conteúdo do tipo temática (Gomes, 2008 & Minayo, 2009). Esta técnica permite estudar o conteúdo manifesto da comunicação humana, classificando a mensagem em categorias determinadas pelo investigador, a partir do processo dialógico estabelecido com os sujeitos da pesquisa, com a finalidade de identificar de maneira sistemática e intersubjetiva estas categorias dentro da mensagem.

As etapas no processo de análise compreenderam: a) transcrição de todo o material construído a partir dos grupos focais e entrevistas grupais; b) confecção de um banco de dados; e c) construção das categorias de análise. A partir deste processo foram identificados núcleos de compreensão que expressaram os sentidos e os significados das/dos participantes da investigação a respeito dos temas pesquisados, os quais foram materializados em três eixos centrais e que são apresentados na II Parte desta coletânea: 1) As condições de trabalho na política de assistência social; 2) Interdisciplinaridade na atuação profissional no SUAS; 3) Mobilização e participação popular no SUAS.

4 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA

O presente trabalho foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa Humana da UFJF, localizado na Pró-Reitoria de Pesquisa desta universidade, Campus Universitário, Rua José

¹² Em relação à técnica da entrevista, cumpre ressaltar que se trata de um recurso fundamental para adentrar, com maior profundidade nos sentidos e significados construídos pelos participantes a partir da produção da linguagem em meio à realidade vivenciada (Minayo, 2009). No tocante à entrevista grupal, Gaskel (2002) considera que se trata de uma técnica indicada para pesquisas que estejam voltadas para temáticas de interesse público, como por exemplo questões relacionadas à política, mídia, lazer e tecnologias, bem como para assuntos e questões de natureza relativamente não familiares, que não tenham o caráter excessivamente íntimo e exijam muito aprofundamento de cada pessoa entrevistada. Nesse sentido, a utilização das entrevistas grupais se ajustou bem à nossa pesquisa, visto que tratamos de uma questão de interesse coletivo, e, ao mesmo tempo, buscamos considerar as percepções e opiniões de cada sujeito entrevistado (Fraser & Gondim, 2004).

Lourenço Kelmer, s/n, Martelos, Juiz de Fora - MG, com o número de telefone (32) 2102-3788 e e-mail: cep.propesq@ufjf.edu.br. Todos os procedimentos previstos e realizados obedeceram aos Critérios de Ética na Pesquisa com Seres Humanos, conforme Resolução nº 466/12 do Conselho Nacional de Saúde.

Para além dos aspectos burocráticos necessários para a condução de toda investigação, compreendemos que a ética deve ser concebida como uma dimensão crítica e propositiva, constituída em meio às relações sociais. Acreditamos, por conseguinte, que no processo de feitura de uma pesquisa científica, o(s) sujeito(s) pesquisado(s) deva ser considerado como um protagonista central do trabalho desenvolvido, não se conformando como mero objeto posto a escrutínio pelo pesquisador (Guareschi, 2009). Cumpre, ainda salientar que, a dimensão ética está intrinsecamente associada a uma perspectiva em que a produção do conhecimento ocorrerá a partir do encontro do pesquisador *com* e em *relação* ao outro pesquisado, o que possibilitará produzirmos algo que possa ser dito e compreendido (Jobim & Carvalho, 2016).

Nessa direção, intentamos construir, junto aos participantes desta pesquisa, uma ética que tenha a alteridade como premissa, bem como assumimos um compromisso político com o fazer científico. E, nesta seara, é válido afirmar que a ética, representada pela construção dialógica da pesquisa, foi construída durante todo o desenrolar deste trabalho. Nos propusemos, portanto, a ouvir, dialógica e cuidadosamente, aquilo que as/os profissionais puderam e desejaram nos contar, considerando suas múltiplas experiências como sujeitos ativos no processo de construção da política de assistência social no município de Juiz de Fora.

REFERÊNCIAS

Fernandes, F. M. B. & Moreira, M. R. (2013). Considerações metodológicas sobre as possibilidades de aplicação da técnica de observação participante na Saúde Coletiva. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, 23 (2), 511-529.

Fraser, M. T. D. & Gondim, S. M. G. (2004). Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. *Paidéia*, 14 (28), 139-152.

Gaskell, G. (2002). Entrevistas individuais e de grupos. In: Bauer, M. W.; Gaskell, G. (orgs.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*. Um manual prático (64-89). Petrópolis: Vozes..

Gomes, R. A (2008). Análise de dados em pesquisa qualitativa. In: Minayo, M. C. S. (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade* (79-108). Petrópolis: Vozes

González Rey, F. L. (2005). *Pesquisa qualitativa em Psicologia: caminhos e desafios*. São Paulo: Cengage Learning..

Guareschi, P. Ética. (2009). In: Jaques, M. G. et al. (orgs.) *Psicologia social contemporânea*. Petrópolis: Vozes..

Jobim, S. S. & Carvalho, C. S. (2016). Ética e pesquisa: o compromisso com o discurso do outro. *Rev. Polis e Psique*, 6 (1), 98-112.

Prefeitura de Juiz de Fora. Mapa Social: Análise da Situação do Desenvolvimento Familiar em Juiz de Fora. Publicado em: 2016. Disponível em: https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/sds/arquivos/publicacoes/mapa_social_juiz_de_fora.pdf.

Kind, L. (2004). Notas para o trabalho com a técnica de grupos focais. *Psicologia em Revista*, 10 (15), 124-136.

Minayo, M. C. S. (2009). *Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade* (28. ed.). Petrópolis, RJ: Vozes.

Minayo, M. C. S. (2010). O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, M. C. S. (org., 28. ed.). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes..

Souza Filho, R. & Oliveira, E. A. (2014). Gestão do SUAS em Juiz de Fora: análise da estrutura burocrática. In: Duriguetto, M. L. & Moljo, C. B. (org.). *Sistema Único de Assistência Social, organizações da sociedade civil e Serviço Social: Uma análise da realidade de Juiz de Fora* (53-77, 2. ed.). Juiz de Fora: Editora UFJF.

SISTEMATIZAÇÕES DOS RELATOS DOS GRUPOS FOCAIS E DAS ENTREVISTAS GRUPAIS

VIVIANE SOUZA PEREIRA
FERNANDO SANTANA DE PAIVA
MARIA LÚCIA DURIGUETTO

1 CONDIÇÕES DE TRABALHO DA PSICOLOGIA E DO SERVIÇO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os desafios postos à efetivação de uma política pública de assistência social de qualidade e alcance estão diretamente relacionados às questões estruturais, que nos remetem à elementos vinculados não só ao financiamento dos serviços da própria política, mas também à ordem estatal burocrática de organização e condições de trabalho das trabalhadoras e trabalhadores nelas implicados.

A realidade identificada em Juiz de Fora, embora semelhante nos aspectos estruturais com cidades de mesmo porte relacionadas na lógica de organização de gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), apresenta diferenciais importantes em estruturas de gestão, condições e organização do trabalho que merecem destaque em uma avaliação mais atenta, fundamentalmente no caso de um estudo que se propõe a construir uma reflexão sobre o trabalho de duas categorias profissionais específicas em uma área também específica.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e sua Norma Operacional Básica (NOB) pactuada prevê o financiamento público, mas não estabelece um percentual mínimo vinculado, como ocorre na saúde e na educação, embora essa seja uma antiga reivindicação. Isso faz com que o desenvolvimento das ações fique à mercê de arranjos políticos locais e antigas práticas clientelistas e populistas figurem largamente país afora. Em tempos de acirramento de política ultraneoliberal com contrarreformas administrativa, previdenciária e trabalhista e a emenda constitucional do teto de gastos, essas questões ganham novos e perigosos contornos e uma política que já é permeada por esse histórico e fragilidade, como é o caso da política de assistência social, tende a ser ainda mais fragilizada.

Se é inegável o avanço representado pela estruturação organizativa do Sistema Único de Assistência Social considerando seu ganho em capilaridade pelo país, também é importante reconhecer que sua implantação está profundamente comprometida pela política econômica em vigor. Já é sabido que não se faz política pública sem recursos. Em um cenário recessivo como o que vivemos, em que o financiamento de políticas estruturantes é tido como gasto desnecessário, a implantação de um sistema de assistência social, política historicamente marginalizada no Brasil, ganha contornos cada dia mais dramáticos, particularmente aos associados *às condições de trabalho e gestão*, que serão aqui considerados.

Nesse sentido, o primeiro eixo de questões debatido com os grupos tematizou as *condições de trabalho na política de assistência social, englobando questões como: articulação em rede; recursos disponíveis para a realização do trabalho; vínculos de trabalho e procedimentos (normas, regras e aspectos burocráticos) existentes na realização do trabalho*. Todas as questões foram abordadas de forma livre a partir de uma reflexão que apontou elementos facilitadores e dificultadores presentes em cada um dos pontos levantados.

Logo de início, as profissionais apontam a fragilidade das relações trabalhistas. Este é um dos pontos centrais que dificultam a sistemática do trabalho, uma vez que trata-se de uma política que demanda diretamente, seja na proteção social básica ou especial, o estabelecimento de vínculos com os sujeitos atendidos e a própria rede de serviços e defesa de direitos constituída. As falas, destacadas na sequência, explicitam um conjunto de questões sobre a modalidade de contrato de trabalho preponderante na execução da política de assistência social em Juiz de Fora, assim como sobre os processos seletivos envolvidos:

"É, o meu antigamente era de 6 em 6 meses né. Isso fragiliza muito né, a nossa condição de trabalhador, de vínculo com o usuário. Era de 6 em 6 meses, é... podendo ser prorrogado por mais 6. Aí eu ficava um ano e depois desse um ano eu tinha que ficar 6 meses fora. Geralmente quando dava 6 meses e 1 dia, a AMAC me chamava de volta. E aí eu ia pra uma outra unidade, até eu conhecer o território, me apropriar dos equipamentos, fazer criar vínculos, aí já dava esse 1 ano. Eu tô assim na AMAC desde 2015."

"Na verdade, eu cheguei até a fazer um processo seletivo, que agora dizem que, na época eu achei que era um concurso e agora dizem que não é. E essa questão também, que está com um processo judicial, não sei o que isso vai dar, mas no momento, todos nós somos CLT."

Os contratos, para trabalho na política pública, se dão por meio da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), por prazo indeterminado em alguns casos, especificamente na situação das trabalhadoras mais antigas e, por prazo de seis meses prorrogáveis por mais seis meses, nos casos dos contratos recentes. Sobre essa questão as profissionais referem-se, também, à carga horária de trabalho que é diferente, sendo de 30 horas para assistentes sociais e de 40 horas para psicólogos. A

Carga horária de 30h para assistentes sociais foi garantida em Lei¹ como fruto da organização política da categoria profissional e é objeto de constante disputa para ser assegurada em vários espaços profissionais.

A situação jurídica da Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC) que, ainda é a maior executora da política de assistência social no município e está sob Termo de Ajuste de Conduta (TAC) com o Ministério público do Trabalho (MPT), aliada a insegurança de vínculo empregatício gera uma dificuldade muito grande nas condições de trabalho, o que influencia diretamente nas possibilidades do desenvolvimento de um trabalho sistemático e mais aprofundado dentro da política. Isso fica claro nas falas:

"O trabalho você tem que vincular né, criar vínculos."

"Por exemplo, quando eu vim pra cá eu não conheço nada da Zona [...]. Então as pessoas falam pra mim assim, os usuários trazem, "ah, meu filho mora no (...) e não pode estudar naquela escola por conta de conflito e aí ele vai pra outra escola num sei aonde..." Aí eu fico olhando minha colega lá na mesa né. A onde que é o que. Completamente perdida. E aí não consigo orientar o usuário. Fico muito perdida. Eu geralmente, eu até então, eu já fiquei no [...], mas até então tava na região [...]. Então assim, já fez três meses que eu tô aqui por exemplo, e continuo sem conhecer o território."

"Antes eu era da saúde [...]. Eu já passei em quase todos os CRAS, nem me pergunte. Meu contrato é temporário e a cada 1 (um) ano ele vence e eu mudo de unidade."

"Essa questão de contrato é péssima para o profissional, para equipe e pros usuários né, porque perde o vínculo né, não atende, uma hora é um, depois é outro. Acho que prejudica todos os lados."

"Não se constrói um vínculo de uma hora para outra e quando você começa a criar aí acaba e fica complicado, isso prejudica muito o trabalho."

A articulação da rede socioassistencial constitui uma das principais funções dos CRAS e os CREAS são parte importante desta rede. Para ambos equipamentos, tanto o estabelecimento quanto o fortalecimento de vínculos com usuários diretos e seus familiares, assim o acompanhamento são pontos centrais dos serviços. Desta forma, a primeira questão levantada para discussão do grupo remete justamente para o funcionamento e as condições para realização do trabalho em rede. As profissionais destacam a importância: *"A gente tem as nossas competências [...], mas chega um momento que extrapola nossa competência e aí temos que associar essa rede de atendimento, seja saúde, seja educação, habitação, outros serviços que vão para além da nossa competência de execução"*, apontam a necessidade da construção efetiva da intersetorialidade *"a gente é só o braço dentro dessa rede. Claro que a gente tem essa função de articulação, né? Mas a gente é só um braço, porque não depende só da gente"* e sinalizam que a articulação entre as políticas é falha em muitos sentidos

¹ A Lei 12.317, de 26 de agosto de 2010 que acrescenta dispositivo à Lei 8. 662 de 7 de junho de 1993 para estabelecer sobre a duração do trabalho do assistente social.

dentro e fora da própria rede. Na rede interna composta pelas próprias políticas/serviços ofertados e na rede externa composta por parceiros de outros âmbitos. Isso se evidencia em trechos como:

"[...] o momento é muito desafiador, assim, agora mais do que nunca, porque o trabalho em rede, na verdade, assim, porque se discuti muito essa questão da intersetorialidade na política e a assistência, realmente tem um trabalho de rede que não funciona. Então assim, a gente depende muito, muito mesmo dessa rede de apoio dentro do território, muito. Não só dentro do território, mas também da política socioassistencial como um todo. Então, ela é muito frágil ainda, né? Aí você vai pensar mesmo questões de recursos, você pensa com a gestão, a gente discute muito isso, [...] né, a gente está sempre discutindo isso muito."

"A gente tem uma interlocução com a rede de atendimento à saúde, com a educação, com o serviço de fortalecimento de vínculo, mas ainda há algumas questões do desconhecimento do nosso papel [...] Mas eu vejo que assim, precisa avançar. Já estive numa fase em que foi muito difícil entender qual era o nosso papel, qual que é o nosso trabalho... pela rede... mas eu vejo alguns avanços sim... precisando melhorar com outros serviços, principalmente com a saúde, com o sistema de justiça também, né?"

"[...] aqui falar da questão dos encaminhamentos. muitas vezes é só pra lá e pra cá."

As falas apontam diferenças em áreas mais consolidadas de prestação de serviços, assim como uma piora de articulação e, principalmente de oferta de serviços ao longo dos últimos anos. Esse fato, em nossa avaliação, reforçada, entre outros elementos também, pelas falas das próprias entrevistadas, refere-se, não só, mas principalmente, a um acirramento da política econômica ultra neoliberal em curso no país.

Nesse sentido, as profissionais apontam para um aumento das dificuldades de acionar serviços na área educacional, onde até um tempo atrás conseguiam um trânsito maior, assim como um acirramento expressivo nos desafios de acesso nas já complexas redes públicas de serviços de habitação, saúde mental e deficiência, por exemplo.

"Isso vem afunilando. As negativas têm aumentado, eu percebo."

"De fato, a gente tem, né, alguns enfrentamentos, algumas dificuldades com a inserção. Principalmente com a educação com... o jurídico... e a saúde ainda caminhando bem lentamente, bem lentamente."

"Quando [...], por exemplo, fala que a gente tá caminhando lentamente em algumas situações, mas aí é um limite que é da política, né."

"[...] A gente tem casos... hoje, se a gente tem um adolescente em situação de dependência química, a gente não encontra nenhum espaço público que trabalhe com esse adolescente com dependência química para internação. Nós temos, lógico, os CAPS que são trabalhos ambulatoriais, alguns CAPS para adultos existem leitos, mas para adolescente não existe. Então é uma grande lacuna que nós temos. Então, assim, porque não funciona na forma ideal? Existe o serviço? Existe. Existe os CAPS [...] não tem pra todos."

"[...] dificuldade que eu percebo assim muito grande é que a gente não tem é... um local pra gente encaminhar que faça tratamento psicológico pra adulto na rede pública. Não tem. Tem ONG que oferece o serviço só pra criança e adolescente. Então, né, é um dos dificultadores do nosso trabalho, né. Quando a gente fala, né, que a rede não funciona"

"Chega demandas / chegou uma demanda, nem é um caso, mas que eu ajudei um colega de fora em querer inserir em atividade, né, durante o dia, socialização, há uma burocracia ainda. Não tem uma porta de entrada definida, né. Quando antigamente isso era com um encaminhamento um pouco mais fácil é... de educação... algumas dificuldades nesse fluxo mesmo, sabe?"

"[...] dificuldade de não existir um serviço público para terapia pra adulto isso é um fato que repercute em nosso serviço, porque o [...] não é um espaço de fazer terapia, a gente não consegue, até os números de atendimento não param de crescer. Então, o psicólogo do [...] ele fica / não é o perfil / não é o trabalho. Não é características do trabalho do psicólogo do [...], então quando a gente identifica. Não estou dizendo que o caso vai sair do [...], só que para ajudar no fortalecimento, qual que é o nosso trabalho no fortalecimento? Vínculo. Então pra ajudar no fortalecimento de vínculo daquela família que está sendo atendida pelo [...], a gente pode identificar que aquela responsável necessita de fazer terapia e aí quando você identifica, é a fragilidade da rede, né. O caso continua, a gente continua fazendo escuta dentro dos nossos limites [...]."

"[...] não encontramos esse lugar, né... de encaminhar pra que possa / pro acompanhamento ser mais efetivo, né."

"Acho que habitação é complicado."

"[...] a saúde mental, assim, é muito complicado essa rede em função das dificuldades dessa rede... é um efeito cascata, né? Então, assim, tem o interesse técnico de estar articulando as ações com a gente... tem sim, a gente percebe essa interface muito grande, mas quando a gente se depara com a nossa demanda, que é uma demanda que vem até a gente de uma suposta violação e aquela violação depende dos cuidados, do acompanhamento dos profissionais da saúde mental, a gente também percebe que a gente também tem essa dificuldade nessa articulação."

"[...] quando a gente encontra com o todo da rede a gente percebe que toda a rede, não só a de assistência tem as suas precariedades, as suas dificuldades, entendeu? E aí a gente começa a discutir para onde vamos estar delimitando aquela demanda, porque as vezes é o que a gente percebe, faltam políticas públicas para melhorar esse fortalecimento da rede enquanto assistência, enquanto saúde e enquanto outras demandas a mais..."

"A gente até consegue até esse diálogo, mas e aí? Vou dialogar o que? Você fala que não tem política pública pra atender e eu vou passar o recado pra família. Não tem a política pública."

A rede ser acionada a partir de contatos pessoais dos profissionais também aparece nas falas e explicita uma prática que reforça elementos presentes historicamente na assistência social e que a fragilizam enquanto política de Estado, embora muitas vezes sejam um dos poucos caminhos

visualizados pelos profissionais que estão na ponta do atendimento diante da ausência da oferta de recursos institucionais diretos:

"É, minha opinião é que essa rede é constituída pelos nossos conhecimentos pessoais né, se não a rede não funciona. Se não for essa questão, da gente dar esse jeitinho, de conhece um, pede isso, pede aquilo, a rede realmente é uma coisa que realmente fica falha né, no trabalho. Existe né, igual aqui, nós sempre estamos todos os meses fazendo essa reunião de parceiros né, estão sempre presentes aqui nas nossas reuniões, mas na hora assim, de você... no atendimento ao usuário mesmo, a gente lida, usa, dos nossos conhecimentos pessoais."

"A gente tem alguma dificuldade de encaminhamento, como Juiz de Fora é um município de médio porte nós conhecemos muito as pessoas que estão por trás desta rede, então um dia eu vi uma técnica que falava que muitas das vezes o que define é o CPF, algumas coisas de pessoa pra pessoa a gente tenta alguns encaixes entre si. A AMAC por ser uma das maiores executoras de assistência social, de alguma forma a gente tem alguns acessos diferenciados por questões mais próximas né, de equipamentos próximos, então a gente consegue acessar de forma mais tranquila né."

"É uma rede que enquanto rede institucional ela funciona muito pouco né. E quando ela funciona, ela funciona porque alguém da rede tem interesse. Então, por exemplo, a gente tem uma relação, é, meu território é [...], um dos territórios que eu atendo é [...], então eu tenho contato muito bom com uma enfermeira dentro da UAPS, então ela me dá notícia das famílias e eu repasso as notícias e a gente faz estudo de caso né. Mas é ela, é porque ela é muito interessada entendeu, não é a UAPS, não é porque é um movimento da rede. Não. Ela que tem um interesse enorme e a gente estabeleceu uma relação muito legal, então eu de vez em quando passo lá e falo "Oh, não tô encontrando fulano, fui fazer a visita domiciliar", aí ela me fala "Ah, deve ter ido levar o menino na perícia médica", entendeu, "Ah não, tá passando mal", "Ah, mudou". E ela faz a mesma coisa, "[...], tô com uma pessoa aqui, não sei o que fazer, você me ajuda?", entendeu. Mas é pessoal. É porque ela tem esse interesse. É ela. Não é a gerente da UAPS, não é a outra enfermeira, não é o médico. É ela. É ela que tem interesse. Então essa rede é uma rede assim... Eu diria que ela não é furada, diria que ela tem... ela é muito larga. De vez em quando alguma coisa agarra entendeu, mas normalmente vaza, ela não é aquela rede estreitinha, juntinha."

Um ponto interessante que aparece nas falas sobre a rede é o reconhecimento do usuário em relação ao CRAS como uma referência de serviço da política de assistência social no território, ainda que esse reconhecimento esteja permeado por um desconhecimento da política em si, em sua formalidade instituída "*O usuário, ele reconhece o serviço*". Nesse quesito, as profissionais, informam que, em muitos casos, os usuários vão em busca de acolhida e de serem ouvidos pelos profissionais dos serviços, ainda que, por muitas vezes, em razão das limitações estruturais que apontamos já presentes na rede e de que traremos novamente adiante, suas demandas imediatas não sejam atendidas. Essa é uma situação que carece de aprofundamento e sugere estudos específicos e futuros, fundamentalmente se considerarmos os princípios e diretrizes postos pela própria política de assistência social.

"[...] eu acho interessante que a gente está sempre colocando aqui o CRAS como referência no território e isso é muito importante, porque o usuário vem na gente".

"Ele identifica como um equipamento que pelo menos ele vai ser atendido e vai ser ouvido, agora, o que eu quero tentar, o que eu quero estar aprofundando é o que é o equipamento do imaginário dele, o que é esse equipamento na verdade. Mas de qualquer forma, ele identifica."

E, de acordo com as falas, esse reconhecimento do usuário vem acompanhado, muitas vezes, de um desconhecimento ou não reconhecimento de parceiros que compõem a própria rede sobre o papel da mesma, a importância de seu fortalecimento ou mesmo uma clareza maior em relação à própria política pública de assistência social. Quando questionadas se esses elementos estavam relacionados aos parceiros da chamada rede externa, as profissionais relataram que não, que a situação se apresenta tanto na rede interna quanto externa e que, consideram que isso, inclusive, contribui para a dificuldade de efetividade de trabalho conjunto junto às redes por parte dos CRAS que possuem essa função precípua de articulação.

Descrevem, ainda, as táticas e estratégias de mobilização utilizadas no processo de tentativa de articulação com a rede, tanto nos CRAS, quanto nos CREAS:

"A gente faz reuniões com os equipamentos, a gente convida todos os equipamentos da região e tem época que vem duas, três pessoas só. A educação é muito distante, a própria saúde, né? Então assim, ainda estamos a passos de formiga para tentar esse fortalecimento, mas assim, eu percebo, não sei se as meninas percebem, que quando os equipamentos têm alguma demanda, eles correm para o CRAS, mas quando a gente chama eles para alguma discussão, eles não estão presentes."

Os CRAS e CREAS encontram uma série de dificuldades no trabalho direto de articulação e acesso à rede e, como também compõem essa estrutura, participam desse cenário em dupla dimensão. A complexidade dessa questão nos leva a relação entre os CRAS e CREAS dentro do processo denominado fluxo-contrafluxo ou referência - contrarreferência. Muito citada nos grupos, essa questão é de grande relevância e expressa como a questão da fragilidade da rede se apresenta dentro da própria rede, inclusive em suas unidades mais próximas em termos de gestão e serviços. No caso da relação dos CRAS e CREAS, percebe-se as diversas tentativas de construção do chamado fluxo e a instabilidade desse processo é nítida nas falas que apontam melhoras e pioras na relação entre os dois equipamentos, assim como sinalizam para diversos motivadores das dificuldades encontradas:

"Acho que um dos contatos que funcionam melhor é com os CRAS."

"É...em alguns momentos houve uma dificuldade do CRAS entender esse trabalho/continuidade de rede."

"Eu ainda tenho casos é... de dificuldade, por eu tenho alguns, né...é...restantes que não são bairros meus, mas que eu ainda não tive condição de desligar do serviço, que praticamente eu pouco aciono o CRAS, porque eu sei que não vai ter uma contrapartida."

"Então, tem ainda um olhar equivocado dentro da própria rede de assistência. Ainda tem isso, sim."

"nessa precariedade de contrato que é... que acontece tanto no CREAS quanto no CRAS e aí talvez é muito complicado a gente avaliar que os CRAS são assim. Existem CRAS, dependendo da coordenação, ela dá a direção, ela dá a linha e a gente consegue perceber uma / um trabalho mais de acordo com a política, entendo, inclusive, qual o papel de CRAS e qual o papel de CREAS. Poucos profissionais / é isso também"

"Nós já trabalhamos no CREAS, e aqui no [...] e depois eu fui pro CREAS [...] mas né, eu trabalhei a maior parte do tempo aqui, então assim, a gente conhece os profissionais que estão lá, então já vai aquela relação mais pessoal mesmo. Eu conheço a coordenadora que tá lá foi minha coordenadora. Conheço as técnicas questão lá. Então, preciso de uma coisa urgente, eu já ligo, elas já me ligam. Já facilita muito."

"Infelizmente muito fragilizada. Assim, teve agora com essa questão, volto a falar do desmonte, né? Com essa questão do chamamento público [...]."

"O número de funcionários dos CREAS, de técnicos, diminuiu muito, o nosso também. Então, teve muita perda da qualidade do serviço. Porque na verdade eles não dão conta de acompanhar e muitas vezes a demanda volta para o CRAS, uma demanda que é do CREAS, volta para o CRAS."

"E assim, quando é casos gritantes, a gente tem que ligar e pedir, olha, é urgente, porque eles também, no caso do CREAS, o território deles ainda é maior do que o nosso de atendimento."

"Até antes do chamamento mesmo, sempre foi frágil. Até porque assim, isso a nível de gestão mesmo, nunca a gente conseguiu fechar um fluxo, nunca. Houve tentativas, a gestão chamava para criar um documento, que isso eu acho que era o mais importante, que a gente precisa para fazer um trabalho intersetorial, né, fechar um fluxo e contra fluxo, uma referência, né. Mas muito, sempre foi muito frágil. O chamamento eu acho que...piorou."

"É claro que tem técnicos que vai muito do profissional também, que a gente consegue discutir os casos, mas pensando na estrutura da gestão, na estrutura do processo de trabalho, é bem, né..."

"Os CRAS tiveram uma mudança muito grande de pessoal né, de coordenação de equipe eles tinham reuniões, a gente tinha discussão de casos. Eles tinham uma organização diferente, já estavam tudo muito organizado, aí eles tiveram o concurso da prefeitura que levou muita gente de CRAS, e eles estão se organizando de novo."

"A gente tem feito algumas discussões, porque ano passado a gente teve reunião na SDS que a gestora de CRAS entendia que se o caso estivesse em acompanhamento no CREAS ele não poderia estar no CRAS. E aí como ficou com isso, a gente começa a questionar porque essa família tem que passar pelo CREAS e ela volta pro CRAS né, é onde tá o território é o equipamento que tá mais próximo. Se tem vulnerabilidades ali ela precisa tá sendo acompanhada lá também, se tem vulnerabilidade e se tem violação ela tem que estar nos

dois espaços, mas antes tinha esse entendimento mesmo. Se antes o CRAS encaminhasse pro CREAS, tinha que ficar só no CREAS, e o CRAS abria mão, hoje não é mais assim."

"Por conta do chamamento também né, essa troca também de equipe constante vem muito da precarização desta estrutura né."

"eu acho que ainda está um pouco solto. Eu acho que pela troca de equipe, sabe eles tão precisando se organizar enquanto equipe."

Podemos observar nos trechos destacados uma grande ênfase às dificuldades de organização e gestão no chamado fluxo e contra fluxo, associada às precárias relações de trabalho estabelecidas e abordadas anteriormente. Muito citado, o "chamamento público" que alterou a oferta e gestão dos serviços na cidade, de fato, produz impactos concretos na já precária rede anteriormente estabelecida e isso pode ser identificado de forma bem objetiva nos trechos selecionados, assim como deve ser acompanhado cuidadosa e proximamente ao longo do tempo a fim de adequar as demandas aos pressupostos mínimos exigidos pela própria política nacional, pelos termos de parcerias estabelecidos e, principalmente, diante das necessidades apontadas pelas equipes de trabalho e usuários dos serviços. Outro ponto que precisa ser destacado refere-se a uma aparente dificuldade de comunicação externa entre as equipes de trabalho dos dois equipamentos CRAS e CREAS que parece ser potencializada ou não a depender de condutas de gestão e/ou de relações interpessoais estabelecidas. Tal elemento também precisa ser considerado em um trabalho que busque potencializar a rede de atendimento. Questionadas em relação aos recursos disponíveis para realização do trabalho, as respostas foram unânimes no sentido das dificuldades encontradas nesse quesito. Desde relacionados ao espaço físico e equipamentos, passando por mobiliários, insumos básicos, até os mais elaborados como aqueles vinculados diretamente às demandas apresentadas pelos sujeitos e/ou que deviam ser ofertados por pressuposto básico pelos equipamentos e, no entanto, não são, por falta de recursos que deveriam ser disponibilizados sejam pelo poder público local, federal ou estadual. As falas evidenciam essa situação de diversas formas e, com riqueza de detalhes. destacamos algumas:

"Não tem carro. Pra começar falta a porta né. Vocês viram na hora que chegou ali que a gente atende em cima da porta, não são salas. A gente tá atendendo, até eu e a [...] até mais porque as nossas são as de cá né, aí a gente tá ali atendendo o usuário, aí senta alguém ali e a pessoa fica olhando, prestando atenção. A gente tenta falar mais baixo, mas tem usuário que fala alto. Então não tem como você controlar. A gente já sabe, a gente já se polícia pra falar mais baixo. Mas o usuário não. Tem usuário que fala alto, aí fica o outro ali fica ouvindo, geralmente como é território, um vizinho tá ali ouvindo. Uma situação que o usuário traz pra gente que o vizinho não sabia, mas escutou ali e ficou sabendo. Então não tem sigilo."

"[...] carro nós temos aqui. Uma vez na semana. Aí a gente vai revezando. Né. A gente já coloca uma vez por mês nós temos visita. Cada técnico uma vez por mês faz uma visita. Aí eu

pergunto, a gente faz a visita e... a continuidade do trabalho? Cadê? A gente vai, fica quase uma fiscalizatória assim... porque você orienta, você faz a visita e..."

"E nosso telefone do CRAS não pode ligar pra celular. E todos eles têm celular. Ninguém mais tem fixo. E a gente usa nosso telefone pessoal. É assim. E nós temos que usar o nosso pessoal ou então não tem contato."

"Ou se programa pra ter um tempo maior pra mandar uma carta. É, mas a carta tem cota também, tem limite."

"[...] o CRAS eu acho que está no espaço, no local errado. Porque aqui é de difícil acessibilidade para o usuário, para o deficiente, para o idoso, até para uma gestante."

"Ele está em um local totalmente inadequado."

"A precarização do próprio espaço, né? Eu acho assim, a gente não tem uma sala adequada de reunião, igual essa sala aqui, não dá para a gente fazer reunião, como que coloca 40 usuários aqui dentro?! Não tem jeito."

"A gente não tem privacidade. [...]. A sala de [...], por exemplo, é do lado da sala do outro técnico, só é separada por uma divisória. Tudo que se fala em uma sala, se houve."

"E assim, o usuário, ele vem aqui no CRAS, quando ele nos procura, ele quer as vezes com resposta imediata, igual o usuário vem aqui, ele coloca para você, "eu não tenho nada que comer dentro da minha casa", e aí você não tem cesta básica para oferecer."

A focalização da política também fica explícita em algumas falas. Além daqueles que não conseguem acessar direitos por não se enquadrarem nos parâmetros estabelecidos pelos programas disponíveis, uma parte dos sujeitos, mesmo se enquadrando nos critérios de atendimento, fica de fora em função da baixa disponibilidade de recursos. Esse fato, além de denunciar a questão orçamentária que já mencionamos em outros pontos, impõe aos profissionais uma "escolha" pragmática e marca a política como aquela que só possibilita, de fato, acesso aos benefícios aos mais pobres dentre os pobres. Essas questões se somam ao grande número de atendimentos por profissionais e aos contratos precários de trabalho.

"Está tudo difícil, está tudo reduzido, enquanto a gente precisa aumentar as demandas de oferecimento, a gente reduz. E a demanda de usuários nos procurando cada dia aumenta mais, né?"

"Então a gente fica aqui meio que trabalhando assim, né? Quem que a gente vai escolher para entrar."

"Então assim, tudo, tudo, a demanda só aumenta pra gente e os serviços só diminuem."

"Falando de alguns programas que já chegam com critérios todos fechados, não é um critério subjetivo, é a renda e acabou, não tem discussão."

"Estamos em um espaço contraditório. Porque o que estamos falando é a contradição que permeia em nossa ação, da requisição institucional que é isso aí, requisitando cada vez menos recursos."

"O que a gente tem de dificultador para uma excelência no nosso trabalho é o número de casos além do pactuado. Acho que isso vem dificultando muito. Se a gente atendesse o que foi pactuado na nossa assinatura do convênio, no nosso termo de referência que a gente participou do chamamento público, a gente conseguiria com nosso trabalho [...] hoje é pactuado 80 casos por CREAS... a gente tá quase atendendo mais de 200 e poucos casos em cada CREAS"

Ainda, sobre essas questões, destacam que existe conhecimento dessa situação por parte da gestão, o que se evidencia em falas como: *"a gente percebe que a gestão tem ciência disso, tanto nossa gestão em termos de AMAC, da nossa instituição, como a gestão da SDS (Secretaria de Desenvolvimento Social), né?"*. Apontam também uma preocupação tanto com a qualidade do serviço prestado, quanto com a própria saúde diante de um quadro tão precário e desfavorável no trabalho:

"E a gente dá o máximo que a gente pode. E qual é a preocupação nossa enquanto técnico: a gente também adoecer e a qualidade do trabalho que a gente não consegue dar aquilo que a gente dá tecnicamente. Em casos que são mais emblemáticos, você toma um desdobramento triplo de um caso que você não é tão emblemático, mas que você precisa estar dando suporte para aquele caso, entendeu? Então isso demanda muito, nos consome muito a nível psicológico, emocional e até mesmo de conhecimento nosso."

Como visto, as dificuldades apontadas no atendimento perpassam as mais diversas ordens e vão desde pontos já mencionados e relacionados especificamente a elementos que podem ser tomados como conjunturais, até aspectos diretamente estruturais, vinculados à política macrossocietária que impõe entre outras coisas uma fragilidade "permanente" à rede de atendimento e questões culturais e sociais de raízes profundas arraigadas e reproduzidas ao longo de décadas, como no caso descrito e que trata-se de uma resposta quando questionadas se a escola não conseguia atender por não ter vagas disponíveis:

"Por vários motivos. Tem escola que sim, a ausência de vagas; tem escola que por conta dele ter 17 e a escola, ele tá no sétimo ano, tem um atraso aí, uma defasagem escolar, e aí ele não pode ser encaixado nessa turma onde os meninos tem 12, 13 e ele 17. Por conta do histórico de envolvimento. A escola não tem o EJA. A onde tem EJA é no CEM, que menino com medida socioeducativa estaria no CEM, mas no CEM ele não pode ir porque ele tá jurado de morte, ele não pode sair aqui de dentro da região dele. Então ele está sem estudar esperando ser preso, porque a gente não tem o que fazer. Isso frustra muito."

A lógica de organização dos serviços presentes na política nos remete a uma série de exigências que, somadas à fragilidade e precariedade dos vínculos de trabalho e escassez de recursos disponíveis impõem mais dificuldades ao cotidiano das equipes.

Outro elemento que questionamos, pois foi muito presente nos grupos focais realizados no Seminário, foi sobre as atividades burocráticas exigidas. Nesses relatos, muitas observações foram feitas no sentido da importância dos registros, mas também, do excesso de informações geradas. Destacamos uma questão preocupante que refere-se a não utilização de informações essenciais para encaminhamentos posteriores de soluções de gestão em pontos importantes. Vejamos alguns destaques sobre isso:

"Documentado esses não (os não atendidos), só tem no prontuário. É o relatório que a gente faz, o RMA, Relatório Mensal, não vem contabilizado os não. A gente só conta os atendimentos. A gente atendeu a demanda? A gente acolheu a demanda, a gente não atendeu."

"Na realidade é contabilizado aquilo que você faz. Por exemplo, quantos encaminhamentos você fez pra segunda via de documentos, pra saúde, pra educação, pra algum serviço socioeducativo, socioeducativo não, pra algum serviço de convivência. Isso é contabilizado entendeu. Agora aquilo que a gente nega, que é pedido e que é negado, não. Só é contabilizado, contabilizado não, é registrado em uma folha de evolução no prontuário. Então assim, o não não aparece. Assim, o contabilizar no final do mês, na prestação de contas do que a gente fez, o não não aparece."

Esse fato representa um complicador na medida em que não permite o levantamento da demanda reprimida de forma condizente com a realidade do serviço e, conseqüentemente, inibe qualquer forma de avançar no sentido de atendê-la posteriormente, incluindo mais famílias nos atendimentos posteriores a serem realizados, ainda que por meio de encaminhamentos futuros para a própria rede. Arquiva-se o que deveria ser gerado em acompanhamento e fluxo de atendimento futuro. Trata-se de uma questão de gestão e de fluxo de serviço interno que pode ser minorizada com mudança de organização interna, a depender de disponibilidade gestonária e de recursos internos de equipe de trabalho e financeiros na disponibilização de serviços ofertados ou, sumariamente, no campo de encaminhamentos realizados.

As profissionais destacam, ainda, a importância de realização dos registros, ao mesmo tempo em que apontam o excesso de informações repetidas exigidas e, também, novamente, a equipe reduzida de trabalho para realizar as atividades de atendimento e registro ao mesmo tempo, o que dificulta a qualidade das ações e o tempo das mesmas:

"Tem burocracias que são necessárias né gente. A gente precisa ter em alguma medida registros até pra nossa própria segurança, porque a gente fala não o tempo todo e de alguma forma a gente precisava justificar esse não pra alguém depois né."

"Eu acho que é muita coisa. Você escreve a mesma coisa em várias..."

"Você pega assim. Atendi uma família. Aí eu já vou, registro no prontuário da família que vai ficar registrado. Aí tem né o registro técnico de atendimento diário, aí você coloca ali. Aí se eu tenho um encaminhamento tenho outro papel que eu tenho que

anotar ali. só tem um computador, né. Ali dentro da recepção tá com notebook, mas a parte administrativa que trouxe. Então ela trouxe pra facilitar. Mas do CRAS só tem um computador. Então fica difícil pra fazer o serviço da coordenação, o serviço do administrativo interno que precisa, algum serviço, algum relatório que a gente precise. Se a gente tiver que registrar o atendimento lá não atende, não tem como. Então, a gente não tá fazendo esse registro no sistema por falta de computador, mas já vindo computador a gente vai ter que começar a fazer também. A gente vai começar a fazer também no sistema. Não vai substituir não."

"E nem sempre a gente consegue fazer, porque as vezes a gente tem uma lacuna muito grande de um atendimento para o outro, mas quando é um atrás do outro, a gente até se pega e... "meu deus, o que é isso aqui, tem que solicitar mesmo?"

"É requisição institucional mesmo, e a gente tem que, porque isso tudo é produção, depois isso tem que ir para a gestão, isso vai para a vigilância, monitoramento da vigilância, subsecretarias, isso tudo é números, né? que precisam ser apresentados."

"É uma faca de dois gumes, né? Porque assim, embora tenha aparecido essa questão aí, eu também me incluo no meio porque eu tava lá.. é necessário porque a gente precisa documentar pra poder nos preservar enquanto técnica do serviço. Acredito eu que se a gente estivesse com 20 casos, no máximo 30 por técnico, a sobrecarga e essa burocracia não seriam tão pesada aos nossos olhos. Mas como tem uma demanda e tem necessidade e é necessário a burocracia... por exemplo, todo caso que a gente demanda encerramento, mesmo vindo de uma demanda espontânea, é feito um relatório e arquivado no arquivo que a gente tem aqui, no arquivo interno do CREAS. Então assim, se a gente tivesse menos demanda e com a burocracia que hoje é necessária, a gente não estaria tão sobrecarregado e não seria um problema pra gente a burocracia."

"Acho necessário, porque a gente historicamente da assistência a gente trabalhou muito no atendimento, mas pouco nos registros nos documentos. E as vezes quando saía uma pessoa era até muito difícil a gente ter os registros, né? [...] Então tem algumas questões que são cansativas sim, mas são necessárias... Mas hoje não é impedimento pra uma qualidade de trabalho somente essa burocracia, o que impede mais é essa demanda exorbitante que se você tivesse menos você consegue fazer..."

"Aqui a gente registra muito né [...], tudo que a gente faz a gente registra, para facilitar mesmo né. Porque eu por exemplo, em situação de contrato pode ser que eu saia daqui a pouco, e o outro técnico que vá assumir vai saber o que eu já fiz né, para não ter que começar tudo do zero. Ou um horário que eu não esteja aqui, aí a família aparece outro técnico vai conseguir minimamente fazer um atendimento. Então a gente registra muito, todos tem prontuário, tudo que a gente faz colocamos lá."

Como exposto, são inúmeros os fatores mencionados como motivadores de dificuldades na realização cotidiana do trabalho, diversos referendados nos expostos teóricos abordados na primeira parte deste estudo, tais como: contratos precários de trabalho, redução do número de profissionais, dificuldades estruturais como essas e outras de diversas ordens como ausências e/ou

baixa disponibilidade de benefícios e serviços diretos a serem ofertados à população diretamente nos equipamentos, poucas capacitações, dificuldades de comunicação, problemas de gestão, alta demanda de atendimentos por profissional, dimensão territorial muito extensa, insuficiência de espaço físico adequado e outras.

Observadas detalhadamente, as situações apontadas estão situadas em grande parte na esfera das questões estruturais. E, quando relacionadas aos elementos de gestão, percebe-se, além de uma aderência às referências vinculadas ao processo de gênese sócio histórica da política pública de assistência social e da própria racionalidade burocrática do Estado brasileiro, também uma determinação eminentemente econômica. Dado que vivenciamos um tempo onde a gestão das políticas públicas tem sido feita a partir de padrões extremamente reduzidos, resultando objetivamente em uma oferta cada vez mais reduzida e precarizada de serviços. Tais dificuldades de gestão, espalhadas pelo país, encontram em Juiz de Fora terreno fértil, considerando a especificidade da relação gestão/execução da política de assistência social, já mencionada anteriormente. E representam um desafio adicional tanto ao exercício profissional na área quanto à consequente oferta qualificada dos serviços assistenciais.

2 INTERDISCIPLINARIDADE NA ATUAÇÃO DA PSICOLOGIA E DO SERVIÇO SOCIAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, 2009), o planejamento das ações profissionais no âmbito do SUAS deve privilegiar a interdisciplinaridade como perspectiva interventiva. Conforme já discutido no presente livro, trata-se de um processo dinâmico e ativo que visa promover a articulação entre os distintos campos do conhecimento e, com isto, visa superar o isolamento dos saberes e práticas. Nesse sentido, interdisciplinaridade pode ser pensada como:

[...] um processo de trabalho recíproco, que proporciona um enriquecimento mútuo de diferentes saberes, que elege uma plataforma de trabalho conjunta, por meio da escolha de princípios e conceitos comuns. Esse processo integra, organiza e dinamiza a ação cotidiana da equipe de trabalho e demanda uma coordenação, a fim de organizar as linhas de ação dos profissionais em torno de um projeto comum (MDS, 2009, p. 65).

Cumprе salientar que as instâncias que parametrizam a atividade profissional da Psicologia e do Serviço Social consideram que o trabalho desenvolvido nos distintos cenários do SUAS deva ocorrer mediante o compartilhamento de saberes entre as diferentes áreas (CFP/CEFESS, 2007). Ainda, de acordo com o Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas (CREPOP,

2007), a interdisciplinaridade é compreendida como uma possibilidade de ação que busca a interação dos saberes e a complementação das ações, com vistas à maior resolutividade dos serviços oferecidos.

A partir do entendimento de que a interdisciplinaridade deve ser estimulada no desenvolvimento das ações realizadas no CRAS e no CREAS, e, compreendendo, também, que pensar e intervir nesta perspectiva significar reconhecer as especificidades de cada campo profissional, é que apresentaremos nesta seção os resultados construídos a partir dos encontros realizados com as/os profissionais da Psicologia e do Serviço Social partícipes desta pesquisa. As condições objetivas que limitam a concretização desta proposta de trabalho, as deficiências identificadas no processo formativo, bem como as alternativas construídas ou vislumbradas no cotidiano de atuação pelas/ pelos profissionais serão a seguir esmiuçadas.

2.1 CONDIÇÕES DE TRABALHO E OS LIMITES A UMA PRÁTICA INTERDISCIPLINAR

A partir das narrativas construídas com as/os diferentes sujeitos da pesquisa, identificamos que as condições de trabalho, - vigentes à época no cenário pesquisado -, podem dificultar sobremaneira a concretização de práticas interdisciplinares envolvendo psicólogos/as e assistentes sociais:

“[...] então assim, você acaba ficando sufocada pela rotina do serviço e tem dia que você não consegue nem dar bom dia direito pro colega, porque você chega e já tá cheio de gente na porta, já tem um monte de papelzinho na sua mesa, gente que tá na fila aguardando pra você poder atender, ne? Pra mim a maior dificuldade para essa questão do trabalho interdisciplinar ainda tá nessa questão de conseguir organizar melhor a questão desse fluxo.”

“Mas assim, 'mas sem tempo pra conversar' [grifo nosso], sem tempo pra respirar, sem tempo as vezes pra poder alimentar e é isso que a gente se preocupa, porque as vezes uma família já tá aqui... a gente tá aqui atendendo uma família, a outra já está esperando a gente lá... então, assim, é muito corrido... é muito... é muito complicado administrar isso, dar conta disso. Não é fácil, não. Eu costumo falar que pra trabalhar em CREAS o profissional tem que ter o perfil realmente, esse cunho social, né?”

“Assim, prazo de 20 dias? A gente trabalha é com acompanhamento... PAEF e PAIF passam pelo acompanhamento. Como eles dão pra gente um prazo... já recebi caso com um prazo de 7 dias, algo totalmente diferente do que a política direciona para CRAS e para CREAS. E aí, indo na questão da interdisciplinaridade, novamente indo na fala da X. sobre os números que nós estamos assumindo hoje de famílias... e aí todo mundo sabe, 50 famílias é impossível. E aí, como você vai trabalhar de forma interdisciplinar?”

O questionamento realizado pela profissional no último relato acima é de extrema relevância para almejarmos uma ação de qualidade, e quiçá, em direção à interdisciplinaridade. A alta demanda de trabalho, a carência de recursos, bem como o tempo exíguo para o planejamento das ações parece dificultar a realização do trabalho no cenário da política de assistência, e, acarreta prejuízos a uma ação interdisciplinar, como se pode notar também no relato a seguir:

“E aí vem chegando um monte de encaminhamento para o CREAS: família vítima de violência doméstica. A mulher tem que afastar do agressor, tira a coitada da mãe e bota num hotel. E aquele desespero de arrumar um auxílio moradia para ela. Como que eles cortam esse recurso e a gente não faz nada. Os usuários. A gente fica quieta. A gente vai se acostumando com isso. Aí vem a nossa zona de conforto, vejo a minha culpa também. Acho que a gente que fazer essa reflexão enquanto profissional e pessoa.”

“Se perdeu, para atender essa demanda louca. Isso tudo é requisito institucional, a gente sempre colocou isso para o Y, que a gente tinha que ter esse momento nosso, da gente estar planejando as nossas ações, para estar fazendo os acompanhamentos principalmente.”

De acordo com as/os profissionais, o elevado volume de trabalho comparece como uma questão que deve ser melhor equacionada, inclusive, na tentativa de possibilitar que eles/elas tenham condições de refletirem coletivamente sobre o que estão desenvolvendo no dia a dia da política. Por conseguinte, em razão do alto número de atendimentos que são realizados nos diferentes equipamentos da política, o diálogo intraequipe, – que remete a uma tentativa de produção interdisciplinar-, é percebido quase que exclusivamente quando as e os profissionais se deparam com casos que são considerados graves e/ou com maior dificuldade para o trabalho sob um único prisma profissional.

“O CREAS especificamente que trabalha com advogado, com psicólogo e com assistente social, 'a gente não consegue fazer esse trabalho interdisciplinar' [grifo nosso]. Ele abarca o técnico de tal forma que cada um dá conta daquele número enorme de famílias que ele tem que atender. São coisas pontuais. Tem um caso que é mais sério, aí vai e conversa, mas não no acompanhamento. É uma ação. São pontuais mesmo.”

As/os participantes da pesquisa também salientaram as limitações no tocante às experiências de trabalho com outros setores da política social, como educação e saúde. Ademais, é válido destacar a relação pouco dialógica, que historicamente, o segmento da justiça tem estabelecido com os serviços da assistência social, na medida em que exigem o cumprimento de prazos que não consideram as condições vivenciadas no cenário do CRAS, e, principalmente no CREAS:

“E a gente precisa de um suporte deles né, a gente precisa de uma intervenção judicial e a gente não tem muito isso não. Os casos das medidas né, que os meninos estão envolvidos em atos infracionais a gente encaminha e não temos resposta né. Vem tudo para cá mas quando a gente precisa não consegue esse suporte da justiça né.”

“A gente entende também a sobrecarga deles né, mas tem coisa que tem que ser justiça né, por exemplo, a gente tem a opção de pedir condução quando o menino não tá vindo. A gente faz a visita, mas quando é a justiça, tem um peso maior, os dois anos que eu fiquei no CREAS lá de baixo, uma vez só, em dois anos, não é porque eu não encaminhava não, eu sempre encaminhava solicitando uma condução. Então falta também um suporte da justiça aqui para a gente.”

As narrativas construídas a partir das entrevistas e grupos focais realizados, apontam para as barreiras concretas à materialização da política de assistência social, que incide na capacidade

de atuação profissional. Tais impedimentos se expressam também a partir de um sentimento de limitação vivenciado por parte destes atores, que percebem sua atuação profissional restringida por condições que estão para além de suas capacidades de resolução, como é sumariamente sintetizado no relato: *“Acho lindo quando a gente faz plano de trabalho. Trabalhar autonomia, superação. Nossa, gente, adoro fazer plano. Mas que autonomia é essa?”* Paradoxalmente, promover a autonomia dos sujeitos que são acolhidos nos serviços de assistência social passa, necessária e inicialmente, em assegurar a autonomia de atuação profissional, que prescinde de recursos e condições para sua efetiva materialização.

2.2 FORMAÇÃO PROFISSIONAL E OS LIMITES PARA A ATUAÇÃO INTERDISCIPLINAR

Além das condições materiais que limitam a realização do trabalho interdisciplinar, nos propusemos também a verificar em que medida a interdisciplinaridade tem sido incorporada no processo formativo das profissões. Entre as/os sujeitos ouvidas/os, há uma percepção de que é preciso ocorrer avanços no processo formativo em ambas as áreas, mesmo que por razões diferentes.

No campo da Psicologia, hegemonicamente, há um costumeiro afastamento da formação profissional, que se dá no âmbito dos institutos superiores de ensino, da realidade vivenciada por grande parte da população brasileira, e, em especial, aquela que é acolhida nos serviços CRAS e CREAS. Por conseguinte, não é incomum os seguintes relatos:

“Eu tenho quatro anos de CRAS também e vim de faculdade de clínica, né. Então, quando eu cheguei no CRAS, eu tava trabalhando com a assistente social e eu tive uma crise de identidade ali porque eu falei assim “o que que eu sou aqui, né?” Eu vou atuar como psicóloga, eu vou atuar como... atendendo dentro da assistência, né, porque a faculdade não te dá esse respaldo em relação ao social, né.”

“[...] aí tem a ver com a formação, às vezes a pessoa teve uma formação que pra assistência ela vai ter muita dificuldade mesmo, né, porque, por exemplo, a formação pelo menos aqui em Juiz de Fora, na faculdade de psicologia ela é muito terapêutica, né, muito clínica, então ela tem essa dificuldade na assistência.”

“[...] quando a gente chega na prática, a gente vê que não é bem assim. Então quando eu cheguei a minha troca, quem me apresentou a assistência foram os assistentes sociais né, até porque não tinha psicólogos para fazer essa troca e realmente eu não vi porque quando eu cheguei, eu já cheguei realmente em um momento muito sozinha com a coordenação, era uma troca entre eu e ela, mas ela ainda estava mais presa as questões da gestão, e quando eu achei que melhoraria quando a equipe estivesse realmente completa com o chamamento, continuou não acontecendo. Então assim, cada um na sua mesa, suas pastas, cada um tem suas “maletinhas” e não ficam mais juntos né, cada um com o seu.”

Em relação ao Serviço Social, historicamente, a formação profissional tem privilegiado o campo das políticas públicas. Entretanto, podem existir alguns desafios no tocante a aproximação

dos aportes teóricos e o horizonte ético-político preconizados pela profissão com as condições concretas para sua efetivação:

“Ó, quando eu formei... a gente acha que vai fazer um monte de coisas, né (risos) o ideal, né? O ideal... e assim, eu acho que assim, a academia precisa avançar um pouco, ela é um pouco distante da nossa prática, das correlações de força, da estrutura que a gente convive, das questões políticas. E a gente sai com o ideário muito bacana, que isso é muito bacana, que isso é legal, a gente ter o nosso ideário, a nossa ética, o nosso trabalho, mas assim, precisa aproximar mais um pouco da prática, da escassez de recurso que as vezes em algum momento você é contratado, mas vai ter fazer isso, vai ter que fazer aquilo, você vai ter que (...)então eu percebo, assim, desde quando eu formei... Aí depois vem as mudanças da política nacional que vem implementando um serviço que antes eram serviços específicos e de repente virou tudo é violação.”

É importante salientar que além de dificultar o desenvolvimento do trabalho no âmbito da política pública, as limitações identificadas no campo formativo, que ainda tem falhado na produção de um conhecimento que balize a atuação profissional nesta área, – mesmo considerando as diferenças entre Psicologia e Serviço Social em relação a esta questão -, pode contribuir para a produção de experiências de desgaste emocional e inseguranças, uma vez que para se realizar um trabalho é fundamental que se possua um arsenal teórico-metodológico, mesmo limitado e inconcluso, que oriente a atuação profissional:

“Eu, quando cheguei no CREAS, eu lembro que me deram uns formulários para eu conhecer, nunca tinha visto até porque na psicologia a gente não estuda muito sobre a assistência, o SUAS e tal. É BPC, bolsa família e 'a menina falou comigo o que você não souber aí marca interrogação que eu volto para te explicar, eu marquei o papel inteiro' [grifo nosso]. Então a questão da visita, não é uma prática nossa né, assim, eu lembro que a primeira vez que eu vim no CREAS, eu estourei a boca todinha, aí cheguei em casa meu marido disse "você não vai voltar não" aí eu falei "é claro que eu vou" e no outro dia eu tava aqui. E estourei a boca porque cheguei em uma casa de uma questão de violência doméstica o violador e a vítima tava lá dentro da casa e o pessoal falando que era uma coisa absurda, a demanda era muito grave e não entra na formação essa questão da visita, tanto é que a gente tem uma dificuldade muito grande de vincular psicólogo aqui né.”

Além das fragilidades percebidas no âmbito da formação profissional, as/os entrevistadas/os salientaram também não haver uma política de formação continuada regular que possa contribuir com as ações realizadas no cenário do CRAS e CREAS:

“É bem verdade que nós, profissionais, só servimos pra servir, claro que nós somos pagos, né? E a gente tá aqui para isso mesmo, como trabalhador. 'Mas não existe algo nítido voltado pra nos capacitar, pra nos reciclar, pra nos dar condição de estar oferecendo o melhor' [grifo nosso] para aquele usuário, para aquela família e até mesmo conseguir essa interdisciplinaridade que a própria rede trabalha, entendeu? Porque a gente mal conversa, mal discute, né?”

“Na realidade, essa seria uma / pela política, essa capacitação continuada, ela seria pela secretária, seria oferecida pela secretária. E a secretária na realidade ela consegue se organizar pra tá fazendo isso e então a gente tem capacitações extremamente esporádicas. Não dá pra falar que ela é uma capacitação continuada, de formação continuada. Então, assim, há um mês e meio nós tivemos uma em relação ao trabalho infantil, acho que muito voltado porque é no mês de combate ao trabalho infantil, aí trouxe alguém, fez uma capacitação, foi bem interessante. Só que é bem esporádico, não me lembro de outra capacitação.”

A partir dos relatos construídos, observamos que a despeito da importância de uma formação que tenha continuidade e que aconteça *pari passu* o processo de trabalho, em razão dos limites estruturais experimentados, parece não haver o investimento necessário para que tal ação ocorra no âmbito da política de assistência local. Além de fragilizar e mesmo dificultar a atuação profissional, pode pairar no ar a ideia de que capacitar-se passa por um prisma da responsabilidade meramente individual, ou seja, cada profissional que “corra atrás” para desenvolver um melhor trabalho:

“Eu acho que existe uma busca individual. Eu por exemplo, né, tô fazendo cinco cursos online todos de direitos humanos. A X também tá fazendo.”

“Nós já tivemos um período que nós já tivemos, tá? Hoje eu procuro por minha via realmente. Hoje, por exemplo, eu faço um curso de pós-graduação, né, [...] e ano que vem, aposentando, pretendo estar trabalhando dentro dessa temática e tô buscando me capacitar cada vez mais.”

2.3 (DES)ENCONTROS PROFISSIONAIS NO COTIDIANO DA POLÍTICA E A INTERDISCIPLINARIDADE NO HORIZONTE

O encontro entre os diferentes sujeitos que ocorre no cotidiano em que a política acontece, pode produzir a necessidade de uma constante negociação e reinvenção do quefazer profissional, no intuito de atender, mesmo que limitada e parcialmente, as necessidades da população. Além disso, a tentativa em se produzir uma prática interdisciplinar, tem levado a uma constante reflexão por parte dos sujeitos da ação em relação ao que é próprio de sua alçada profissional, bem como aquilo que é comum a todos, conforme expresso no relato a seguir:

“Esse silêncio de fazer e ser tarefista e trazer um pouco essa provocação, assim, que 'todo mundo faz a mesma coisa'. O serviço social, né, a gente da psicologia... é a advogada (...) e a gente não para pra fazer uma discussão da competência, não trazer a especificidade exclusiva, mas a discussão. Então, assim, eu queria trazer essa provocação do SUAS, da 'especialização e das competências' [grifo nosso].”

Nessa direção, identificamos também, a partir dos relatos construídos, que a institucionalização do chamado Técnico SUAS, pode contribuir para a perda da especificidade profissional. Há, portanto, por parte de alguns sujeitos, um estranhamento que é produzido pela

figura do Técnico-SUAS, que pode ocultar no âmbito geral, aquilo que seria da competência específica de cada profissão:

“Aqui a gente não faz o trabalho do psicólogo, a gente faz o técnico SUAS. É isso que eu falo, ela é importante [Psicologia], tá, mas não é só o psicólogo que vai fazer esse papel.”

“Essa coisa do técnico-SUAS, ele fez isso. O técnico-SUAS, porque, tipo, se tem um pedagogo, um psicólogo, um assistente social e o...o geógrafo, seja quem for, o sociólogo, o economista, vai todo mundo...// É o mesmo pacote. Aí, então, a coisa, é... Eu, assim, sinceramente, estranhei muito isso no início, porque a formação de cada um leva àquela atuação por um determinado... Aí de repente você chega o técnico-SUAS: não, é assim, é todo mundo fazendo o descumprimento de condicionalidade (...), é todo mundo trabalhando a mesma coisa.”

A questão da especificidade da atuação profissional atravessa o cotidiano e o imaginário dos sujeitos da pesquisa. E, frente a um contexto com demandas variadas e extremamente complexas, a identidade profissional pode ser pensada como aquilo que confere algum porto “mais seguro” para a tomada de algumas decisões, sempre parciais e dentro dos limites impostos pela realidade:

“A gente atende por território, então, tem uma demanda do meu território, aí eu vejo que é demanda da psicologia, eu até troco com a psicóloga. Y, tem onde encaminhar essa família? Então, aí, a Y passa para onde a gente pode encaminhar, ou ela mesmo faz o encaminhamento. Ela tem mais (...) dessa família, no sentido da psicologia, né. 'Mas assim, é, específico... específico..., não, a gente atende por território. Então todo mundo faz tudo' [grifo nosso].”

“Foi tipo o que aconteceu essa semana, a assistente social estava atendendo, ela (assistente social) faz muito isso. Estava atendendo uma pessoa do território dela, diante do que a pessoa trouxe, o que estava trazendo, ela fez o que o Serviço Social poderia ter feito, e a escuta mais da psicologia ela pediu que eu atendesse, aí eu atendi essa pessoa.”

Conforme os resultados produzidos, existe uma necessidade premente por querer saber o que é singular, comum no terreno da atuação profissional, mesmo ratificando a necessidade de que “todo mundo tem que entender de assistência social. Todo mundo.” Entretanto, “o serviço social tem aquele olhar diferenciado da psicologia...e vice-versa, né?” Ou seja, mesmo em uma arena onde “todo mundo faz tudo”, há uma preocupação com o que é específico de cada profissão:

“Porque antigamente, quando começou, a gente está nos CRAS desde que começou, do início né? Da implantação, então quando a gestão, quando veio a questão do técnico SUAS, assim, alguns assistentes sociais dentro dos CRAS tiveram muita preocupação com isso, né? Onde que fica a especificidade, né?”

Vale salientar que tal preocupação e mesmo a estranheza identificada em relação ao Técnico SUAS, pode, em grande parte dos casos, estar associada ao ineditismo desta experiência, que precisa

ser compreendida de maneira mais acurada para a organização das relações de trabalho. Nesse sentido, os questionamentos sobre a existência do Técnico SUAS são muito relevantes e devem ser acolhidas no âmago da gestão pública, com o intuito de aparar possíveis arestas e envolver ativamente as/os profissionais na construção deste personagem que produz efeitos sobre a atuação de ambas as áreas. Os relatos abaixo expressam esta situação:

“E essa coisa de técnico SUAS, eu nem sei se concordo muito com ele sabe. Porque eu acho que é para deixar parecido mesmo, todo mundo faz tudo igual. Todo mundo complementa o outro, mas 'eu não posso fazer' [grifo nosso] o mesmo serviço.”

“O técnico SUAS, 'em que todo mundo faz o de todo mundo' [grifo nosso], porque não dá pra ser assim. A psicologia deveria ficar com casos que sejam necessários a intervenção da psicologia, e o Serviço Social atuando quando houver essa necessidade né, agora esse negócio de todo mundo atender de tudo é complicadíssimo.”

“Se todos os profissionais conseguem realmente colocar suas ideias, seus posicionamentos, baseados no projeto ético-político da sua profissão, porque as vezes a gente trabalha com esse usuário, da assistência social, a gente pensa no técnico SUAS, que as vezes fica tão uniforme, que parece pouco essa questão da minha formação na psicologia, da formação.”

A despeito desta ressalva quanto à homogeneização da atuação, que pode ser produzida a partir da caracterização do Técnico SUAS, há também, entre as/os entrevistadas/os, de maneira bem marcante, a percepção sobre a importância de um trabalho que não aconteça de maneira isolada:

“Eu acho que é nesse diálogo que a gente consegue essa complementação. Esses olhares diferentes, esses lugares diferentes. Apesar de estar nessa toada do técnico SUAS.”

“São informações diferentes, olhares diferentes tem que aproveitar isso para acrescentar no trabalho do outro e não jogar todo mundo nesse bolo de todo mundo faz tudo né, é essa crítica que eu faço e que acho que dificulta muito né. 'Mas é muito bom a gente trabalhar com advogado, com a psicóloga isso é muito bom' [grifo nosso], não to dizendo que tem que ter só assistente social aqui não, tem que ter as outras áreas.”

No dia a dia, entre as/os profissionais que salientam as diferenças de atuação entre Psicologia e Serviço Social, mesmo havendo certa homogeneização do que fazer, as especificidades de cada área compõem nos atendimentos face a face, nas visitas domiciliares, ou mesmo na maneira de se realizar um registro e/ou atender cada sujeito ou família:

“E o usuário encaminhado pelo psicólogo faz o trabalho da melhor forma possível, mas ele não faz o trabalho do assistente social (...). A mesma coisa vários colegas, você tem que ver (...) E as vezes eu vejo colegas em estudos de caso, que eu como psicóloga. (...). As vezes ele não tem demanda, entendeu, a sua opinião, ele comentou, e as vezes quando eu vejo que é um caso de transtorno eu comento. Então as vezes chega caso, você pega caso que já passou por outros colegas antes que eram assistentes sociais e que muitos não conseguem

identificar questões psicológicas mesmo, como transtornos, questão cognitiva. E não é que o assistente social está errado, a formação dele é diferente (...). A gente tem esse olhar...”

“Eu acho, a gente tem algumas psicólogas, que quando a gente olha o prontuário, a gente vê quando o A.S. que escreve e quando o psicólogo escreve, até essa diferença eu acho que faz parte do plano. Eu acho que faz parte muito daquela questão de sigilo profissional, da capacidade que o psicólogo tem com essa formação de guardar as informações para si para serem trabalhadas gradativamente. O A.S. não, ele sempre trabalha com essa coisa de check list, né!?”

“É completamente diferente, o psicólogo que tem esse tipo de procedimento, de conduta, o assistente social já tem outro, se você for ver até assim o que um pergunta e o que o outro aprofunda, é diferente. Mas por exemplo, a Y é psicóloga, ela não está, eu faço um atendimento para ela, as perguntas são diferentes, eu trabalhei a família, perguntei a constituição familiar, ela nem se preocupou com isso, ela focou no indivíduo.”

No movimento do trabalho, apesar de haver uma aparente necessidade de se especificar o que é de *Um* e o que do *Outro*, as/os profissionais relatam que parece haver também, na realidade vivida, uma certa hibridização dos campos de saberes e práticas:

“Eu vejo tudo muito misturado, tendo em vista, volto a falar, por essa questão do número de casos. Acaba o técnico psicólogo fazendo visita, fazendo relatório, tudo que eu como técnica de Serviço Social, assistente social, faço. O que diferencia talvez seja o perfil, habilidade e até mesmo a competência da escuta do psicólogo, talvez, seja esse profissional.”

“Acaba se misturando. E até mesmo... quando é perceptível isso, quando, né, foi implantada a questão dos CREAS para o psicólogo, como foi difícil para eles até aderir a questão da visita... dos relatórios, porque o psicólogo tinha muita questão da escuta, dessa devolutiva que eu acho bacana, é competência realmente... cada um tem a sua competência onde pode contribuir.”

Por se tratar de algo que ainda está em negociação no cotidiano da prática, os relatos apontam também para uma tentativa em se delimitar os campos *psi* e *social* a partir da escuta realizada junto aos sujeitos e famílias atendidas:

“A gente se dividiu assim, pela quantidade de pessoas a gente foi dividindo né. Até por bairros mais próximos pra facilitar a visita, aí foi dividido, então assim, o atendimento, basicamente, o atendimento né que a psicóloga faz é o mesmo que a gente faz, chegou do território ela vai atender. E o que a gente faz é mais pra... tem alguma questão aí a gente vem aqui na psicóloga, tem uma situação... Eu ainda brinco assim, “Olha, esse caso não é Mary Richmond é pra Freud”. Mas se eu vejo que, ah, a usuária começa a trazer queixas pra mim que tá angustiada em relação familiar, aí eu falo: Então vamos fazer o seguinte, eu vou te passar pra psicóloga que ela vai lidar melhor com isso, ela vai te orientar melhor por conta da formação dela. Aí eu passo pra psicóloga. Mas da mesma forma que como a psicóloga percebe alguma coisa. Isso é uma questão social, vem aqui. Aí a gente atende juntas.”

A partir desta tentativa de delimitação entre o psicológico e o social, conforme explicitado no trecho acima, observamos, que na medida em que a dimensão da subjetividade comparece na demanda dos sujeitos atendidos, parece haver uma automática colagem à figura do profissional da Psicologia. Questão que também se expressa no trecho abaixo:

“Recentemente eu atendi uma pessoa, um rapaz que chegou, ele não trazia nenhuma vulnerabilidade, nenhuma. Trabalha, tem a casa própria, né. Mas o problema era o relacionamento com a esposa, entendeu. Eu ouvi e disse pra ele: Olha, não tem competência tá, pra te ajudar, porque qualquer coisa que eu disser, eu vou dizer daquilo que eu penso, pessoalmente, porque eu sou uma pessoa casada, então não vai ser uma escuta... eu não tô fazendo uma escuta qualificada, entendeu. Eu vou dar opinião. Você não precisa de opinião, você precisa de uma pessoa que te ajude. Então se você quiser aguardar um pouquinho, eu vou te encaminhar para o profissional da Psicologia. Ela sim vai fazer uma escuta qualificada e vai poder te 'orientar' dentro desse relacionamento de uma forma profissional. Eu não. Eu vou dar opinião do eu acho né, aí eu não vou ser justa com você. Tem mais alguma coisa que você precisa?”, “Não” (usuário responde).”

A narrativa produzida pela profissional acima sinaliza todo o seu cuidado e respeito em relação ao sofrimento do sujeito acolhido, o que, certamente, é um atributo fundamental para o trabalho. Ao mesmo tempo, esse relato é importante, uma vez que pode contribuir para identificarmos como a noção de “vulnerabilidade” pode estar atrelada às dimensões exclusivamente materiais, quando em verdade, associa-se dialeticamente a produção de sentidos sobre as condições de vida dos sujeitos acolhidos nos serviços. A despeito de se tratar de uma situação aparentemente de cunho emocional, vinculada ao relacionamento intrafamiliar, tal situação não está necessariamente descolada das condições concretas de existência dos sujeitos, e, portanto, a dimensão subjetiva, - tampouco as condições concretas-, não deve ser tratada de maneira isolada, e, conseqüentemente, como de competência exclusiva das psicólogas e psicólogos lotados em cada serviço.

Em detrimento à diversidade de situações vivenciadas no dia a dia da política de assistência, vai sendo construída uma demarcação simbólica entre o que cada profissional pode e deve melhor atender, mesmo não havendo a negação de que todos devem estar abertos para qualquer demanda que ali for endereçada:

“Eu acho que vai ficar mais claro através do exemplo. Chegou uma pessoa que o menino come o dedinho do pé desde que a avó faleceu. É caso pra assistente social? Eu não tenho o que fazer. A psicóloga atende. Eu não tenho como atender, não tenho formação pra isto. Mas chegou um caso de violência doméstica, que chegou até inclusive através de documento, por exemplo, “Vim tirar cópia de identidade (usuária). O que aconteceu com seu documento? (assistente social). “Ah meu marido jogou fora, queimou, rasgou” (usuária). Tem uma violência doméstica aí. Então a gente vai conversar, abordar, orientar e se a pessoa quiser, encaminhar para uma delegacia de mulher etc. Mas a mulher chegou chorando, muito chorosa, muito queixosa...a psicóloga me ajuda, que vai você fazer a escuta.”

Curiosamente, a partir dos relatos ouvidos no decorrer da pesquisa, é possível sinalizar que as/os profissionais do Serviço Social, portanto, também possuem a capacidade de escutar/acolher² aquilo que os sujeitos usuários necessitam. Somente a partir da escuta do outro é possível pensarmos sobre a direção de um trabalho que se pretenda emancipatório:

“Esta escuta é feita até porque às vezes a pessoa traz aquela questão, que é uma questão emocional digamos assim...uma questão assim, de ...fundo psicológico digamos assim, mas quando você começa ouvir né, você percebe assim por causa dessa situação ou também essa situação gera, situação de uma necessidade de cesta básica entendeu. Necessidade de encaminhamento pra algum curso, né. Então se vocês não escuta, se você começa ouvir falar: “Não, não é pra mim”, você acaba perdendo as vezes, porque a pessoa nem percebe, pra ela o importante naquele momento é resolver aquela questão emocional né, ela nem lembra de trazer pra gente que: Será que tem uma cesta básica? Será que você podia conseguir arrumar um documento pra mim então?”

Nesse sentido, ao mesmo tempo que há um movimento em se delimitar o que é da ordem do “psi” e do “social”, os relatos sinalizam também para a complexidade do trabalho que se realiza no âmbito da política de assistência social, em que as demandas, que expressam necessidades, se interseccionam, e, nem sempre é tão simples separar ou identificar o que é de natureza exclusivamente social (leia-se objetiva) ou psicológica, emocional e afetiva:

“Culmina no meu atendimento, porque a demanda originária é uma, a questão emocional. Na minha escuta ao longo do tempo que eu vou estando com essa pessoa, eu vou triando... fazendo essa triagem dessas questões, dessas necessidade dela, do curso, da escola, da creche, da cesta, da mesma forma, porque já.”

Frente a este cenário, em que pode não estar assegurada, a priori, certas especificidades da atuação de cada categoria profissional, pode emergir uma percepção de que somos “*todos uma coisa só*”. Esta perspectiva mais flexível no tocante a atuação profissional poderia significar o início para a produção de um trabalho que esteja para além da racionalidade disciplinar, e, portanto, interdisciplinar. Entretanto, por se tratar de algo novo e ainda em construção, observamos que na realidade, não é tão simples a administração destas questões ainda em processo:

“É nisso que eu percebo que a qualidade do trabalho fica um pouco aquém, entendeu? Porque aqui, a gente tem que ser tudo, nós somos um polvo, nós temos que abraçar todas as demandas. E a gente dá conta, entendeu? A gente consegue mesmo com esses percalços,

² Segundo Chupel e Miotto (2010) o acolhimento é parte integrante do processo de trabalho das/dos assistentes sociais no âmbito da saúde coletiva. Conforme as autoras, o acolhimento congrega três elementos que agem em concomitância: a escuta, a troca de informações e o conhecimento da situação em que se encontra o “usuário”. Ademais, objetiva o acesso à direitos das mais diversas naturezas, bem como a criação de vínculos e a compreensão de elementos para fundamentar perspectivas de trabalho. Essa prática não se limita ao ato de meramente receber alguém, mas está atrelada a uma sequência de atos que estão presentes no interior de um processo de trabalho. Nessa direção, a partir dos relatos construídos em nossa investigação, consideramos que as/os profissionais do Serviço Social, em seu trabalho no âmbito do CRAS e do CREAS, têm empregado o acolhimento como uma modalidade interventiva e que pode configurar-se como uma prática importante no processo de formação de vínculos e na propositura de ações de mobilização, organização e conscientização, sem recair em um modelo clínico-individual, não condizente com o projeto ético-político da profissão e com os parâmetros de intervenção no âmbito do SUAS, debatidos e formulados pelas organizações da categoria.

a gente consegue dar conta". É, por exemplo, se a gente tá falando da questão da visita... um exemplo, tenho certeza que as minhas visitas domiciliares é totalmente diferente da [...] assistente social. Eu tenho certeza que numa visita ela explora muito mais do que eu, por causa do olhar dela, né? Por exemplo, eu não toco na visita que eu faço com a minha família sobre o motivo que eu tô indo lá. 'Eu faço um convite para a família vir aqui, eu vou tratar da situação-problema aqui no meu trabalho, na minha zona de conforto' [grifo nosso]. Claro, tem casos e casos. Tem caso que eu preciso de ir pra ver a condição da família, de vulnerabilidade, né? Tem caso que eu vou ter que ver a situação... se a família realmente tá precisando de alguma coisa, de uma questão de alimento e etc. e tal. Agora na maioria, eu faço o convite e trato do problema aqui, né? E cada um tem sua forma de tá conduzindo."

Em meio a mais incertezas do que garantias, o que é costumeiro na tessitura da vida social, e, não diferente no contexto do trabalho, pode restar, na ausência de uma organização coletiva deste processo, a boa e velha intuição que guiará nossos fazeres:

Se o trabalho "é o mesmo" - Para cada família é importante você ter seu feeling, né? E através desse feeling técnico que você consegue a vinculação, o fortalecimento dos vínculos, até mesmo para estar passando sua intervenção junto com aquela família, entendeu? Então não tem, assim, um modelo "faço isso e isso com a família"... não, não tem. Cada família é diferenciada, entendeu? E o trabalho se torna diferenciado, a escuta, a intervenção..."

A sensibilidade e a capacidade do exercício da alteridade no trabalho com o outro é fundamental, e, portanto, o *feeling* não é algo a ser descartado. Entretanto, o que isto pode expressar é que, em razão das dúvidas que pairam no cotidiano, as/os profissionais podem permanecer reféns de certos julgamentos que por hora guiam sua atuação. Talvez fosse importante que tais sentimentos pudessem ser socializados com vistas a não produzir ações isoladas que podem colocar as/os profissionais em uma zona de embaraço, além de comprometer a qualidade do trabalho junto aos sujeitos, algo tão almejado pelas/pelos profissionais atuantes na política de assistência social na realidade pesquisada.

2.4 A BUSCA PELO OUTRO COMO NECESSIDADE PARA O TRABALHO INTERDISCIPLINAR

O cotidiano da atuação profissional se apresenta repleto de desafios que estão para além da capacidade de uma única área de saber/fazer. Nesse sentido, há uma tentativa em se lançar na busca pelo outro, apesar dos desafios já salientados, - alta demanda, condições adversas de trabalho, insuficiência na formação etc.-, que dificultam a realização de uma ação de matriz mais coletiva no cenário da política pública. Apesar de expressarem o desejo de se fortalecer uma ação em conjunto, foram relatadas experiências que expressam ainda a dificuldade de um planejamento das atividades entre os profissionais de ambas as áreas. Ou seja, o trabalho acontece, mas pode, para quem do desejado, ocorrer de maneira circunscrita a cada categoria profissional:

“A gente tem trabalhado muito individual, né, mas o Coordenador já tem colocado pra gente essa necessidade, né? De estar trabalhando em conjunto. Assim, individual que eu falo assim, o serviço social fazem esse planejamento juntos, né? Mas, é... igual eu falei, o coordenador tem batido na tecla da gente trabalhar os grupos, então assim, nesse sentido, a gente ainda não está trabalhando juntos, claro, a psicóloga tem um grupo no Território X, que é um grupo de idosos, ela faz esse planejamento dela sozinha. Eu tenho um grupo de gestantes na UBS, eu faço esse trabalho junto com a equipe da UBS, entendeu. A assistente social fez um projetinho pra gente estar trabalhando com um grupo de BPC, então assim, esses específicos, cada um faz o seu, entendeu. E a gente não sentou para conversar, nem para discutir. Mas o coordenador fez essa proposta da gente estar fazendo esses grupos juntas, integrados, né? Tanto o psicólogo, como o técnico SUAS, como o Serviço Social. Mas a gente está caminhando a passos de formiguinha.”

A despeito desta dificuldade em se *fazer-junto*, o encontro com o outro profissional é reconhecido como uma possibilidade para se potencializar a ação no âmbito da política de assistência, sinalizando uma disponibilidade profissional para a proposição de uma atuação dialógica e interdisciplinar:

“Né, você tá atendendo você chama “O W me ajuda aqui a tirar essa dúvida que você entende bem”, igual o negócio do BPC que o W entende bem, “Oh, me ajuda aqui”. Aí ele vem, orienta. A F também, “Oh, você pode conversar com a pessoa”. A gente percebe né que precisa mais desse olhar da psicologia. “Você pode conversar um pouquinho”, né, com a pessoa. Às vezes a F atende.”

“Aqui a equipe, a gente é muito entrosada, muito aberta pra isso. A gente tem muita liberdade de chegar no outro e falar: “Aqui, você me ajuda nisso aqui? Eu tô com um pouco de dúvida.” A gente tem muita liberdade em fazer isso tudo. Tem equipes, eu já trabalhei em equipes que não tinha, que era tudo muito fechado, que cê tinha que ficar, parecia que não tinha.”

O encontro interprofissional, marcado pela necessidade de se construir algumas respostas frente às demandas e necessidades dos sujeitos atendidos, parece provocar, mesmo que de maneira inicial, um movimento em direção a uma ação interdisciplinar. Isto ocorre especialmente na medida em que se constata que é necessário compartilhar uma situação com a qual não se consegue resolver de maneira isolada, conforme relato abaixo.

“Eu acho que diante dessa complexidade toda que a gente está colocando aqui, claro que a gente tem que ver o aspecto positivo sim, porque aí a gente faz essa troca, porque a gente vai ao encontro da pessoa e quer, a gente faz esse processo de ir ao encontro, de chamar, “olha, quero fazer tal coisa com você, vamos discutir esse caso”, aí sim, esse aspecto eu acho que tem que ter um entrosamento entre a equipe, você entendeu?”

Apesar dos desafios identificados, é importante salientar como os momentos, mesmo que pontuais, em que as/os profissionais podem refletir sobre seu trabalho, apresentar suas dúvidas e dificuldades, são extremamente importantes para eles/elas, e potencialmente fomentadores de uma perspectiva interdisciplinar, conforme os relatos abaixo:

“É... uma vez por semana a gente tenta seguir esse cronograma... uma vez por semana nossa coordenadora senta com a gente, com cada técnico e a gente tem um momento com ela que a gente chama de supervisão. Então, eu faço um levantamento pra ela da minha planilha, dos casos que eu estou com mais dificuldade de estar atuando, não tecnicamente, mas por questões que, assim, a família não tá atendendo, que a família não tá dando retorno, ou que eu não consegui acessar aquela rede, ou que houve algum entrave daquele caso. 'Então a gente discute e ali vão surgindo novas possibilidades de intervenção, entendeu?' [grifo nosso] Então essa é uma das nossas ferramentas de trabalho pra gente estar tentando atender a demanda.”

“A gente tem é a supervisão, mas eles / a F. chegou numa coordenadora, coordenadora aqui do serviço, então as vezes antes da supervisão, eu já comento com ela alguma situação e ela já me dá alguma luz, né, então, assim, isso é muito informal. Não é uma coisa legítima...”

Para além da supervisão, a possibilidade de uma atuação em conjunto, que possibilite o exercício do diálogo interprofissional é também aventado como uma alternativa concreta para o ensaio de uma prática interdisciplinar:

“Em alguns momentos eu tive algumas é... poucas, né, exceções que assim eu utilizei a / antigamente a gente conseguia ter, né F. a gente trabalhava em duplas em interface com o psicólogo e assistente social, mas por exemplo, teve uma situação que eu consegui ter parceria com a F., no caso você ficou com a menina e que assim pra mim foi 'tudo' de bom, né. Até porque eu tenho muita dificuldade, principalmente criança e...e... tinha que ser tratada a situação então ela ficou um espaço com a F., como também a visita que eu fiz com a P. também aquela família em que me auxiliou muito, porque eu precisava conversar com a mãe, era um contexto que trazia violência e as crianças ali é... é isso me trouxe até um conforto de estar com outro técnico, porque isso a gente perdeu, né, com essa questão de equipe mínima, uma das coisas é que a gente tinha que fazer a visita em dupla, eu acho que esse olhar do psicólogo é importantíssimo pra nós, né?”

Apesar dos desafios enfrentados em relação à produção de um trabalho interdisciplinar, que parece emergir pontualmente a partir dos encontros entre as/os profissionais, cumpre salientar que as/os informantes da pesquisa valorizam a prática profissional que ocorra mediante o intercâmbio entre as áreas, conforme relatos abaixo:

“Eu acho que trabalhar com a interdisciplinaridade é fundamental. Eu acho importante. Não vejo outra forma não. Eu já fui técnica do CREAS e já fiquei na coordenação. Eu já tive uma experiência em uma equipe de CREAS em que a gente trabalha e é possível fazer esse trabalho interdisciplinar.”

“Eu acho assim importantíssimo, porque assim é uma área que acrescenta a outra. Mas, eu acho que por conta da demanda que está muito grande eu não daria conta de acompanhar um caso com você e nem você comigo com dupla de referência. Sim, mas ter essa prática de atender Serviço Social e Psicologia seria muito bom.”

“Porque a gente viu a necessidade, pois surgiu dúvidas que a advogada poderia esclarecer né, o serviço social e a psicologia então a gente sentiu a necessidade. Mas assim é um caso ou outro que a percebe e chama né, eu acho muito bom. É por conta da demanda mesmo não dá pra gente fazer isso sempre, mas seria ótimo.”

3 A QUESTÃO DA MOBILIZAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Sabemos que a PNAS (2004) foi promulgada com o alicerce jurídico e político da promoção dos direitos de cidadania pela primazia da responsabilidade pública estatal, centrando-se na garantia de seguranças básicas, que equivalem aos direitos socioassistenciais³ (Brasil, 2004). Não compõe o objetivo e a função da PNAS a garantia do acesso aos direitos e serviços de outras políticas públicas, mas a elas devem ser encaminhadas o atendimento das demandas e necessidades dos sujeitos, o que supõe e requer uma rede de serviços articulada e integrada. *As atividades grupais e comunitárias abrangem o rol das seguranças básicas, o que infere-se que a inexistência de uma rede de serviços articulada e integrada impõe limites para a realização e para a legitimidade destas atividades.*

Este conjunto de questões acima postas é que fundamenta a exposição deste item. Interessa-nos, aqui, apreender, no miúdo do trabalho profissional nos equipamentos, o tratamento a eles dado, possibilitado, almejado em relação à questão da participação popular, a qual precisaremos nossa apreensão como processos de mobilização e organização popular. Como chamamos atenção no parágrafo anterior, uma compreensão que abarque maiores determinações deste processo só é possível ser construída se se leva em consideração um conjunto de mediações pelas quais a política ganha materialidade para além das suas diretrizes, normas, conceitos, legalidades. É na busca da aproximação à essas mediações - que aqui se circunscrevem às ações efetivamente postas em prática *na e da* política; a caracterização da rede e a articulação da política com as demais políticas - que apreenderemos o que o trabalho dos profissionais realiza em termos de mobilização e organização dos sujeitos (que está na política, como exposto, como atividades grupais e ou comunitárias) com os quais atuam no PAIF e nos CREAS.

A maioria dos profissionais explicitou uma avaliação crítica ao que tange à ausência, precarização e insuficiência das políticas e dos serviços que compõem a rede, o que acaba por se retratar nas recorrentes e diárias negativas, pelos profissionais, das demandas individuais e familiares que chegam nos equipamentos. São avaliações que são evidenciadas nos diferentes serviços que compõem as diferentes políticas da rede socioassistencial e demais políticas: serviços relativos à

³ Estes se referem à *acolhida* a indivíduos/famílias, o que abarca a provisão das necessidades básicas postas pelos sujeitos (inserção na rede socioassistencial do SUAS); o *convívio familiar e comunitário*, benefícios e políticas de transferência de renda (BPC; Bolsa Família) e os eventuais; incentivo ao desenvolvimento da autonomia da provisão do acesso às suas demandas e para seus dependentes e o atendimento aos riscos circunstanciais (Brasil, 2004; Brasil, 2012).

política de saúde⁴; quantitativo disponibilizado de cestas básicas, demandas dos adolescentes por cursos e os perfis que não se enquadram nas exigências dos programas (escolaridade, idade, judicialização existente); ausência de vagas para cursos profissionalizantes, ausência do oferecimento de vales transporte⁵; ausência de vagas nas escolas). As negativas são, também, situadas no campo da produção de frustrações e angústias nos profissionais:

“Eu falo que a minha grande frustração, enquanto assistente social-trabalhando na assistência social é que eu tenho que fazer a triagem da triagem [...] Com as políticas públicas que existem hoje, você tria, então eu avalio, por exemplo, se ela precisa de cesta básica [...]. Agora eu avalio que ela precisa e que você precisa, e eu tenho que escolher pra quem eu dou a cesta básica. Então escolho quem tem mais fome? Então essa é uma frustração desde que eu comecei a trabalhar em CRAS [...] E aí eu vou dizer pra uma pessoa que tem quatro filhos tem mais fome do que uma pessoa que mora sozinha e não tem nenhum tipo de ajuda? Por que ela mora sozinha ela não tem fome? Nós somos obrigados[...] é meio que hospital de guerra, entendeu, você fica triando quem você vai salvar. Isso é horroroso”.

“Então, por exemplo, você atende 100 famílias mas só vai receber 60. Como Como é que você fala pra 40 que não precisa ter mais fome não, porque não tem mais cestas, entendeu? Então isso é uma coisa que me frustra muito. Eu ter que triar a necessidade das pessoas, que aí não é você avaliar uma necessidade, é você triar. Você já descobriu que ela tem necessidade e aí você tem que dizer pra ela que ela não vai receber mas o outro vai, entendeu. Eu fico pensando como as pessoas devem ficar se perguntando: mas como ela sabe que eu preciso menos do que o outro”?

Chamamos atenção em relação a essa indagação posta pelo (a)s profissionais em relação à apreensão dos sujeitos sobre os critérios de seleção para o acesso a benefícios e serviços como, por exemplo, o não recebimento das cestas. Nas falas, foi explicitado que as famílias verbalizam que *“fulano recebe e eu não”*, mas essas verbalizações não se desenvolvem, recorrentemente, em questionamentos e reclamações e, quando acessam um benefício ou serviço, o apreendem como *“favor”* do (a)s profissionais: *“A maioria tá tão acostumada a receber não em tudo que é apenas mais um não pra ela, ela se surpreende quando você chama e fala um sim, entendeu, isso é surpresa. Agradece como se eu tivesse fazendo um favor”*. Foi explicitado que são poucas as pessoas que recebem uma negativa que fomente a busca de outros espaços para visibilizá-la e acessar seu direito. Duas profissionais assim relataram esses acontecimentos por parte dos sujeitos: *“Vou na câmara municipal, vou reclamar”*; *“Vou procurar vereador fulano de tal [...] eu conheço vereador [...] Já teve gente que falou que ia na casa do prefeito”*.

⁴ Exemplo desta avaliação na área da saúde: *“não tem política pública pra atender e eu vou passar o recado pra família [...]. Igual à questão da saúde. O usuário teve aqui esses dias e precisava de um laudo médico pra renovar o passe livre deficiente [...] aí faz o contato com a unidade de saúde e não tem médico. Tá, mas como ela consegue esse laudo? [...]. Não tem pra onde mandar. O usuário fica [...] sem o laudo, sem renovar o passe livre; sem o passe livre ela não consegue seguir com a fisioterapia que ela precisa [...]”*;

⁵ *“Esses dias eu fiz isso daqui pra conseguir um curso de informática, consegui um curso excelente, gratuito, profissionalizante, chegou lá o curso são duas vezes por semana, precisa de quatro vales transporte. Aí a menina não foi porque [...] a gente não fornece, não tem”*.

Uma outra afirmação vai na direção da importância de um bom atendimento dos sujeitos pelo(a)s profissionais diante das respostas negativas às suas demandas:

“O não pra eles é muito comum em tudo né. É muito comum. Não tem vaga pra médico, não tem vaga na creche, não tem vaga na escola, não tem emprego, não tem alimento, então, é mais um não [...]. Aí eu falei que o máximo que a gente pode fazer é atender bem a pessoa, mesmo dizendo não. Porque é o que a gente tem pra oferecer. Muitas vezes é só isso, só atender bem.”

Foi recorrente a relação estabelecida entre a insuficiência e ou inexistência de serviços e benefícios e a reação de não participação dos sujeitos nas iniciativas de formação de grupos nos equipamentos: *“Ela trouxe umas quatro demandas no dia e não, não, não. E aí por fim a gente resolveu convidá-la pra um grupo de convivência [...] enfim, acabou com a gente [...]. ‘Convidar pra quê? pra ficar de conversinha?’. Nossa, acabou com a gente aquele dia”.*

Nessa direção, também expomos estes relatos, os quais evidenciam o trabalho de visibilização do(a)s profissionais dos serviços e benefícios “ofertados” pelos equipamentos em outros espaços das políticas (como no relato abaixo, na educação) e nos bairros nos quais os mesmos abarcam e a não existência destas “ofertas” quando os sujeitos a eles recorrem e ou perguntam:

“Ah, tem ação da comunidade, a gente vai lá. Eu vou sair daqui de dentro pra falar não pra pessoa lá no bairro [...]. Aí eu vou chegar lá e falar não pra eles lá.”

“[...] a gente tinha marcado a reunião quando nós fomos na escola, aí marcamos a reunião com eles ontem aqui. Não apareceu ninguém né, aí veio só esse menino com a mãe: ‘Ah, eu vim aqui pra encaminhar ele pro curso’. Ah, não tem (responde a profissional). ‘Mas você me chamou aqui pra quê?’. E aí, a gente fica assim [...]”

“[...] a intenção do grupo era assim, provocar nos adolescentes uma discussão... aquele envolvimento deles até com o CRAS, de ter discussão, de inserção no mercado de trabalho, da convivência familiar, queria provocar [...] Só que, pra trazer ainda mais adolescente pra cá é muito difícil. A gente tem que ter alguma coisa pra oferecer pra trazer eles pra cá. Aí a gente chega na escola, passamos em onze turmas do nono ano e do ensino médio e aí fica lá ‘ah, tem curso? Tem num sei o que?’. E não, não tem.”

Esses relatos são seguidos de afirmações sobre a crescente lacuna entre o que a política apresenta de possibilidades de acesso aos serviços e aos benefícios e as demandas e necessidades postas pelos sujeitos: *“Então assim, está tudo difícil, está tudo reduzido, enquanto a gente precisa aumentar as demandas de oferecimento, a gente reduz. E a demanda de usuários nos procurando cada dia aumenta mais, né?”.*

Uma questão assinalada recorrentemente pelo(a)s profissionais, foi a dificuldade de articulação com as demais políticas (como educação e saúde), que compõem a rede por conta do déficit de profissionais que as integram o que, por exemplo, se retrata nas dificuldades

de realização de reuniões para debater os serviços, os encaminhamentos e as necessidades e demandas dos sujeitos não atendidas. Mas, também, ressaltou-se o não entendimento de segmentos profissionais da importância dessa articulação, cuja ênfase foi posta na dificuldade de apreensão de que as famílias e ou sujeitos atendidos no território são os que acessam os mesmos serviços e políticas ali existentes: “[...] porque a gente tá aqui no território, mas a família que a gente atende aqui no CRAS, é um menino que tá na escola, é a família que acessa a unidade de saúde. E tem profissional que não entende isso como sendo a mesma família, a mesma família que acessa aqui, acessa lá.”

Também foi evidenciada a necessidade de fortalecimento da relação e articulação entre os próprios equipamentos que compõem o SUAS.

Destaca-se, também, como uma percepção atinente em todas as intervenções feitas pela grande maioria dos profissionais nas entrevistas realizadas a questão da insuficiência, precariedade e ou inexistência de políticas e de serviços para os quais os sujeitos e as famílias atendidos são encaminhados ou que deles necessitam para minorar as expressões de desigualdade social fundadas no não acesso ao trabalho, no acesso à educação, nas questões de saúde mental, entre outras:

“[...] se a gente tem um adolescente em situação de dependência química [...]. a gente não tem nenhum espaço público legal que trabalhe com esse adolescente [...]. Nós temos, lógico, os CAPS que são trabalhos ambulatoriais, alguns CAPS para adultos existem leitos, mas para adolescente não existe. Então é uma grande lacuna que nós temos.”

“[...] outra dificuldade que eu percebo assim muito grande é que a gente não tem é... um local pra gente encaminhar que faça tratamento psicológico pra adulto na rede pública. Não tem.”

“[...] eu acho que a gente tem um limite no CREAS, né. Até onde o CREAS pode ir e onde necessariamente outro serviço tem que entrar. Não estou dizendo que o caso vai sair do CREAS, só que para ajudar no fortalecimento, qual que é o nosso trabalho no fortalecimento? Vínculo. Então pra ajudar no fortalecimento de vínculo daquela família que está sendo atendida pelo CREAS, a gente pode identificar que aquela responsável necessita de fazer terapia e aí quando você identifica, é a fragilidade da rede, né.”

“Eu encontro também [...] muito essa dificuldade de encontrar um local ou profissionais que a gente possa fazer esse encaminhamento para o trabalho de psicoterapias [...].”

“A gente não consegue promover [...] Não existe equipamentos públicos que acolham esses meninos [...].”

“O próprio SENAC, né, que oferece um lanche, né, que assim, né, eles não pagam, tem um processo seletivo. Então, assim, são os melhores alunos da rede pública que conseguem uma vaga no SENAC.”

“O menino está fora da escola, ele não vai ter condições de competir com esses meninos que estão regularmente.”

“E aí o que a gente oferta hoje pros meninos? Porque você trabalha inicialmente a reflexão do ato infracional. O seu papel enquanto técnico é esse. É trabalhar para que o menino rompa com o ato infracional, por cima disso você trabalha outras questões que são necessárias. Esse menino tem que ser inserido na comunidade dele, vamos retomar pra a escola e nem sempre a gente consegue uma facilidade [...] escolas do município a gente tem uma facilidade maior. Escolas do Estado é um desastre, a gente não consegue uma articulação com a coordenação e muito menos com os diretores de escola. Menino esse que já aprontou, nem com carro de ouro. Então é um limite que a gente tem às vezes de fazer com que esse menino seja reinserido no território.”

Nestas reflexões sobre as dificuldades do não acesso aos serviços e políticas demandas pelos sujeitos e pelo (a)s profissionais, foi também destacado a existência de estigmas e de preconceitos em relação aos mesmos:

“O preconceito está na própria rede, né [...] eu percebi muito nesse período essa dificuldade da reinserção, justamente com meninos que aprontaram.”

“Na escola principalmente, porque na maioria das vezes esses meninos já aprontaram muito dentro do território, porque eles têm uma dificuldade de acessar outros territórios, de matriculá-los em outras instituições pra fora do bairro que eles moram, dentro do bairro eles já tiveram um percurso escolar muito conturbado, aí a negativa de vagas é enorme.”

“Então né pra gente dá oportunidade pra esse menino sair da situação que ele se encontra é muito difícil, muitos chegam aqui querendo trabalhar, então a gente até pensa em encaminhar ProJovem aprendiz, mas tem esse estigma né. Aí tem lugar que já até perguntou: Porque ele tá aí? Porque a Vara da Infância encaminhou? quer saber até qual foi o ato infracional, é lógico que a gente não vai falar né, mas isso já às vezes impede o menino de conseguir uma oportunidade. Até curso mesmo a gente já teve dificuldade dentro da própria rede.”

A maioria do(a)s profissionais enfatizou a exigência desnecessária do preenchimento de diferentes documentos de atendimentos das famílias e dos sujeitos que acessam os serviços dos equipamentos, como prontuário da família; o registro técnico de atendimento diário, registro do encaminhamento realizado, planilha das famílias acompanhadas, entre outros.

Uma questão, também relevante, foi a afirmação da não realização de sínteses, de análises, de balanços qualitativos dos dados relativos às demandas e necessidades que chegam aos equipamentos ao que tange às negações, às insuficiências, às lacunas, à não existência de um serviço demandado. Por exemplo, são registradas as demandas por cestas básicas não atendidas e as famílias que estão em fila de espera, mas, no Relatório Mensal, não vem contabilizado as demandas não atendidas em relação a outros serviços bem como se foram ou não exitosos os encaminhamentos realizados:

“Os meninos que chegam pra gente em situação de ato infracional é um perfil, é um perfil. Nós não temos uma pesquisa, mas o perfil dentro do que a gente trabalha e de uma

experiência, são meninos [...] da classe popular e negros. A grande maioria. Não tenho estatística para tá afirmando[...].”

“Não tem não, são conversas informais e a gente não tem um momento para isso. Essa reunião que eu fui no CRAS que unificou um trabalho nosso, me fizeram essa pergunta: qual a maior demanda de vocês? Eu não soube falar, eu falei das minhas porque eu não sei das suas (dos outros profissionais) [...] cada caso é um caso e aí atendeu [...].”

“Essas planilhas que a gente faz mensalmente a gente coloca qual é a violação [...] e não são trabalhados pela própria equipe.”

“A gente só conta os atendimentos. Agora aquilo que a gente nega, que é pedido e que é negado, não.”

“Também não é contabilizado, por exemplo, se a gente encaminha pro Centro de Convivência de Adolescentes. A gente encaminha, mas chega lá, ou pro PROMAD, a gente encaminha, chega lá não tem vaga, esse não aparece pra gente.”

“Assim, o contabilizar no final do mês, na prestação de contas do que a gente fez, o não não aparece.”

Esta constatação revela um ocultamento e uma não percepção, pelo(a)s profissionais que trabalham nos equipamentos das demandas mais recorrentes existentes nos territórios; o quantitativo de demandas que não foram atendidas bem como de encaminhamentos realizados para outras políticas e serviços que não foram atendidos. Dessa forma, o(a)s profissionais não têm a percepção e a apreensão totalizantes das demandas e necessidades bem como do não atendimento das mesmas ao serem postas pelas famílias e pelos sujeitos - tanto no SUAS quanto em outras políticas e serviços para os quais são encaminhados -. Esta característica presente no trabalho do(a)s profissionais impossibilita a realização de avaliações relativas dos serviços e políticas que são insuficientes para o atendimento das demandas e necessidades postas como, também, da possibilidade de realização de denúncias e ações na direção da publicização e visibilização da inexistência e ou precariedade da oferta de política e de serviços e, assim, de feitura de proposições de políticas, de serviços.

Um outro elemento a destacar são que as expressões da questão social expressas nas condições e situações de vida de crianças e dos adolescentes (negligências e ou violações, abuso e ou exploração sexual, trabalho infantil, uso de substâncias tóxicas, entre outros) muitas vezes chegam ao(a)s profissionais sem, necessariamente, seus elementos fundantes serem abordados na *qualificação do encaminhamento* por outras instituições e ou equipamentos sociais, como abaixo explicitado:

“O exemplo que eu trago muito sobre isso é a questão da orientação sexual, não sei se é termo que usa, né? Aí chega pra gente assim [...] conflito familiar, negligência da mãe, aí quando você vai qualificar o atendimento é porque o menino é homossexual, o pai bate nele e ele não quer mais ir na escola [...].”

Expomos, até aqui, alguns elementos relatados pelo(a)s profissionais acerca dos serviços, da rede socioassistencial, do cotidiano do trabalho, das ações e relações com os sujeitos atendidos nos equipamentos que consideramos relevantes para um entendimento mais substantivo da questão a qual trataremos neste item, qual seja, as ações desenvolvidas *de mobilização, organização e participação popular*. Foi indagado o que se realiza relacionado com a mobilização da comunidade para além das ações desenvolvidas nos dispositivos do CRAS e CREAS que extrapole essas ações mais de atendimento, de acolhimento. O objetivo é identificar como se processa, como se desenvolve ações direcionadas à mobilização, participação e organização popular das famílias e sujeitos atendidos pelo(a)s profissionais a partir das próprias funções que eles desempenham nos dispositivos e na implementação da política de assistência social.

As respostas, inicialmente, referiram-se na realização de trabalhos em grupos com as famílias atendidas pelo Programa de Segurança Alimentar (PSA), em que se constata, mensalmente, a realização de reuniões com as famílias cujos conteúdos são programados; com grupos de idosos em um bairro; com grupo de gestantes nas UBS (em parceria com a equipe da UBS); projeto em formulação para trabalhar com um grupo de beneficiários do BPC, de mulheres. Estas ações foram explicitadas como sendo projetos profissionais individuais: “[...] *cada um faz o seu*”.

Foram, também citados, os espaços institucionais de representação dos sujeitos, como o CORESS e o Conselho de Assistência Social, mas enfatizou-se esvaziamentos de participação destes segmentos:

“[...] porque aí você pensa nos espaços de controle, você tem os conselhos que estão completamente desmobilizados, né. Todos, não só o da área da assistência [...]”

“[...] as pessoas não têm tempo de ficar indo lá no centro da cidade ficar participando de reunião do COREAS [...]. Não tem recurso, não tem vale transporte, então as reuniões lá são totalmente assim, não é uma questão voltada para o usuário.”

Houve reflexões que articularam o trabalho de visibilização dos CRAS nos bairros com a questão da participação popular:

“A gente faz o trabalho dos CRAS no bairro [...] Então a gente leva o CRAS para dentro do bairro e a gente procura fazer isso de três em três meses [...] Dependendo da demanda, de dois em dois. Então a gente vai para o equipamento, igual a gente já foi pra escola, igreja. Então assim, a gente procura um espaço que seja mais acessível para as famílias[...] aí a gente vai para essa comunidade para que a pessoa conheça o CRAS. Então assim, a gente leva os atendimentos do CRAS para a comunidade mas em termos de organização popular, é bem [...] é quase zero [...] é um desafio que está em todo local[...].”

“Eu acho que a gente tem que avançar muito, então pra gente enquanto profissional conseguir ir além, então assim, eu acho que essa é uma questão que ainda precisa elaborar um pouco mais. Eu acho que isso não está na pauta governamental e acho que nunca vai estar.”

“[...] essa é até uma autocrítica mesmo, assim, de que a gente tem que tentar planejar isso melhor, colocar como uma pauta principal, né?”

“[...] claro, existem os CRAS nos bairros[...] É interessante, mas não passa de um dispositivo para [...] divulgar o serviço, né?”

“É, mas não desenvolve, não vai além do que isso.”

Foi indagado ao(a)s profissionais sobre a percepção dele(a)s de como os sujeitos que atendem percebem suas condições de vida, se eles (os sujeitos) têm uma percepção de que suas demandas e necessidades são à eles circunscritas, ou se são demandas que percebem que existem em outras famílias e sujeitos, em outras palavras, se as necessidades e demandas que eles apresentam aos profissionais têm um caráter coletivo. As respostas a essa questão foram mediadas por reflexões relativas às representações políticas e ou organizativas existentes nos bairros e no território aos quais os equipamentos e os trabalhos do(a)s profissionais se atém. Uma questão importante foi, também, explicitações de desconhecimento da configuração das mesmas nos tempos atuais:

“[...] às vezes, a gente faz essa provocação com o usuário: gente, não tem no bairro um representante? isso não existe [...]. Inclusive nos próprios levantamentos de rede que a gente já fez, a questão da, do, como é que fala? Da associação de moradores, do representante, isso está muito complicado.”

“Não existe essa mobilização, pelo menos assim, que a gente tenha notícia. A gente sempre chama as lideranças para virem, principalmente as reuniões de rede que é um espaço que a gente entende que é um espaço mais interessante, mas também não comparece, a associação de moradores zero.”

*“Mas para ser bem sincera, a gente não sabe nem se existem lideranças
Esse foi um levantamento de muito, muito tempo atrás [...] Tem quatro anos[...]. Quando a gente foi fazer nosso catálogo, da região aqui.”*

Dois elementos também foram pontuados como importantes para a reflexão sobre a questão da participação e do envolvimento ativo dos sujeitos nas ações realizadas pelo(a)s profissionais: a questão de que “nós pensamos pelos usuários” e que as ações e os serviços são “elaborados para eles, não a partir deles”; a outra questão é referente à própria organização da oferta do serviço pela própria política, que também desestimula a organização coletiva.

Foi indagado se, no atendimento individual realizado, o(a)s profissionais visualizam formas de fomentar, estimular, induzir processos de participação coletiva. Se havia alguma orientação, alguma direção, algum estímulo para atuar em processos de mobilização e organização coletiva com as famílias e sujeitos os quais atendem. As repostas foram na direção de evidenciar que quando este trabalho é realizado, é por iniciativa individual, espontânea e de interesse do(a) profissional, não obstante a gestão orientar para a necessidade da realização de trabalhos com grupos. E, neste contexto da construção das reflexões, vieram indagações sobre o que é um trabalho com grupo, o que

constitui um grupo, o que se objetiva com a formação de grupos. Tais indagações circunscreveram a questão da formação de grupos como um desafio para o trabalho do(a)s profissionais nos equipamentos, uma vez que:

“[...] cada um pensa o seu grupo, cada um faz seu projeto e onde a gente quer chegar, né?”

“Agora, o que que você quer com isso, o final disso, o produto disso é o que? É um usuário participativo, é um usuário crítico?”

“Até que ponto também as políticas querem isso ou que a gestão quer isso, ou que a gente queira isso, né? Então é coisa para todo mundo pensar mesmo. Né?”

A maioria das manifestações ouvidas do(a)s profissionais sobre a questão posta foi na direção de desejar existir, no cotidiano do trabalho, possibilidades de formação de ações coletivas entre o(a)s profissionais que pudesse trabalhar temáticas, situações, necessidades que são recorrentes das condições de vida e de trabalho das famílias e dos sujeitos os quais atendem, o que possibilitaria desenvolver iniciativas de trabalho que envolvessem mais a formação de grupos ou trabalhos com a comunidade.

No entanto, essas manifestações vieram sempre seguidas de constatações do excessivo número de famílias e de sujeitos que seus trabalhos abarcam, o que imprime uma dificuldade ou torna impossível o desenvolvimento destas iniciativas⁶. Mas, também, houve depoimentos de constatação da existência destes espaços, como o da parceria da Secretaria de Desenvolvimento Social com o Departamento de Políticas para a Pessoa com Deficiência e Direitos Humanos (DPCH) e o CRAS na realização, por exemplo, da Oficina de Mulheres; o debate da reforma da previdência posta pelo governo Temer nos grupos de PSA; alguns CRAS desenvolvem a realização de reuniões mensais no território; foi citado o trabalho na questão da participação e mobilização social por conta do CORESS; a realização de um grupo socioeducativo para entrega de cesta básica, realizado numa Associação de Moradores em determinado bairro e voltado para os usuários que pertencem a região, a Assistente Social juntamente com uma Psicóloga, trabalhou os direitos acessados via CRAS, partindo do conhecimento dos usuários e ampliando-os. Nesta mesma direção, destacamos essas intervenções:

“[...] então a gente reuniu todos os CREAS [...] e a gente traçou um projeto... onde uma vez por mês a gente reúne com esses jovens, adolescentes do Programa Liberdade Assistida do PSC, onde são discutidas, onde é levado ao conhecimento deles temas para a inserção no mercado de trabalho”⁷;

⁶ Em relação ao CREAS, a maioria das intervenções dos profissionais se deu em relação à essa afirmação: “[...] grande parte da demanda que vem pra gente é Ministério Público, é Centro de Referência de Direitos Humanos, é Vara da Infância né. As duas maiores frentes é a promotoria e a Vara da Infância então é um número surreal de casos.”

⁷ “Então assim, a gente já colocou a entrevista de emprego, como se comportar numa entrevista, né? Como confeccionar um currículo, né? Então são temas que a gente se envolve”.

“O CRAS (nomeou sua territorialização) [...] tem um grupo que trabalha a questão da violação dos direitos ... mas não é um grupo intitulado que aborda só mulheres com questão de violação. Aí eles pedem: ‘O que de violência doméstica você tem, me fala aí nesse território de (territórios nomeados) [...] aí a gente faz uma busca para que essas famílias estejam nesse grupo, mas é uma ação pontual também da equipe técnica de lá”;

“[...] a gente vai nas escolas, nos bairros fazer esse trabalho de conscientização[...] Eu tava em uma escola no (bairro citado) [...] foi uma reunião de família na escola”;

“[...] E semana passada eu fui também no serviço de convivência da ADRA, e aí a gente foi também falar de trabalho infantil né, não tava na semana de combate. Não era nenhuma campanha, mas nós fomos chamadas. Então eu tenho percebido que o CREAS tem aparecido mais, tem participado mais destes encontros e tem sido essencial”;

As falas, também, enfatizaram que esta questão depende muito do território em que os equipamentos estão localizados. Pedimos para que explorassem quais ações na direção da construção de processos de mobilização existem, e foi explicitado que essa condução é discutida, por alguns profissionais de alguns equipamentos nos grupos do PSA em que são referência. Em geral, nestes processos, o(a)s profissionais relataram que buscam fomentar nos sujeitos ações de conhecimento dos equipamentos de políticas públicas existentes no território em que habitam, pois muitos não conhecem os equipamentos que existem dentro da própria comunidade. Nessa direção, enfatizou-se que o objetivo para fomentar a participação é o desenvolvimento de reivindicações coletivas nos moradores para o atendimento de melhorias, serviços e equipamentos para os bairros:

“[...] quando tem bairro super mobilizado politicamente você tenta mobilizar isso e sinalizar, junto aos moradores, para você sinalizar a demanda de cada bairro”; “o trabalho com grupo de mulheres na zona rural”;

“[...] Então agora tem que estender para todos os territórios, para trabalhar com essas mulheres. Então tem uma possibilidade do CRAS fazer um trabalho com a comunidade”.

Perguntamos se esse trabalho de transformar uma demanda individual e uma demanda coletiva, de fazer reuniões em que uma questão individual passe a ser uma questão coletiva tanto dentro do próprio equipamento quanto fora da política continua sendo um desafio e se acham que iniciativas nesta direção seriam importantes e necessárias. Neste ponto, se fizeram colocações em relação ao desafio de transformar a demanda individual em ações coletivas reivindicativas, o que tem no obstáculo do trefismo a sua principal barreira:

“Pegando a questão da creche, por exemplo, você poderia, com certeza é uma demanda coletiva. Se você tivesse tempo, poderia organizar, entrar com alguma ação coletiva. Mas você vai ter tempo de fazer isso? Não vai ter tempo. Isso não é de hoje para amanhã. Bate na questão do tempo, tem que fazer vários relatórios.”

Especificamente em relação aos CREAS, alguns profissionais tematizaram a questão da não existência da oferta de benefícios como um dos elementos que dificultam a formação de trabalhos coletivos com o público atendido, em outras palavras, o acesso a algum serviço é apreendido como condição para a sua participação em atividades de grupo:

“[...] é difícil a gente estar apresentando outras alternativas concretas então exigir desse público que ele venha não é legal, mas a gente tem que criar estratégias de vinculação, que seja um lance, que seja uma atividade bacana [...]. eu acho que é um desafio pro profissional do CREAS sim. O CRAS já faz isso porque tem o atrativo que é a cesta básica do PSA.”

“Eles querem emprego, eles querem dinheiro, eles querem o imediato [...]”

“[...] porque o público que a gente atende, se não tiver o mínimo de facilidade, ele não vai vir. Porque o público que vem ao CREAS é o público que necessariamente é tratado por algum tipo de violação, né. Ele não está aqui porque ele quer. Aí um dos nossos atrativos pra manter o atendimento semanal que é a proposta do trabalho, do atendimento semanal da família, do responsável, do adolescente [...] mas você entende realmente, que essa família vai gastar R\$7 reais por semana? por exemplo, de Filgueiras, vai gastar R\$7 reais por semana pra vir no espaço que ele não buscou. Ele foi buscado, que não dá a cesta básica, né”; “É [...] ele não sai daqui com nada, né. Nada.”

“Exatamente. Ele foi buscado, está aqui porque a vara da infância encaminhou [...] Então ele vem porque ele foi chamado, se você não tiver algumas coisas que são fundamentais aqui no CREAS, o cartão da passagem é fundamental e biscoito com café.”

“Eles têm que se alimentar, né? Às vezes 11 h da manhã tem criança que não tomou nenhum café.”

Nos chamou muito a atenção um desabafo de uma profissional em relação ao preenchimento do plano individual de atendimento (PIA) de adolescente que cometeu ato infracional e sobre as perspectivas fatalistas do processar da história de vida destes adolescentes. O relato afirmava que:

“[...] a gente não consegue trazer um PIA, com a maioria dos meninos, dele chegar na Engenharia, dele cursar Letras, Odontologia. É um universo extremamente distante da realidade da forma que eles chegam, muito pelo contrário, tem muito menino que o PIA que o projeto de vida dele era levar / jogar maço de cigarro na cadeia, lá no Linhares, CERESP, o menino jogava maço pros presos. Mas qual que é a proposta? O que está te induzindo a isso? ‘Não é que quando eu estiver lá, vou ser bem tratado’. Então, na realidade, existe já inconscientemente, né, assim, de onde ele vem, da criação, da comunidade, do território, o que ele enfrenta hoje, a perspectiva é essa. É tido como certo. ‘Estarei no sistema prisional com 18 anos, essa vai ser minha realidade’. E é isso.”

Houve intervenções que retomaram a necessidade da continuidade da qualificação da formação profissional, especialmente ao que tange à malha orçamentária de financiamento das políticas, para uma possibilidade de intervenção mais consistente na denúncia da ausência

e ou precariedade de direitos e de serviços. E nesta direção, visibilizar e publicizar a ausência e precariedade dos direitos e dos serviços. Nesse desafio da visibilização e da publicização, ressaltou-se a força da mobilização coletiva para politizar a política, como aqui se revela:

“[...] dez pessoas bem organizadas, faz um estrago. Não vamos cair na ilusão que vamos chamar a reunião de assistência social para discutir os problemas e chegar cem pessoas. Não vai. Os dez organizados faz estrago. Assim como a falta de uma liderança comunitária faz falta para a gente também. Nosso espaço é institucional, não vamos bater panela, a não ser que tenhamos organização além.”

E essa organização é a força mobilizatória e coletiva dos sujeitos, uma vez que foi expresso que os profissionais, por serem em grande parte prestadores de serviços e, portanto, não concursados, não têm a segurança ocupacional para desenvolver essas ações.

CONFIGURAÇÕES DAS CONDIÇÕES E RELAÇÕES DE TRABALHO NOS CRAS E CREAS E O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES DE MOBILIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO POPULAR

FERNANDO SANTANA DE PAIVA
MARIA LÚCIA DURIGUETTO
VIVIANE SOUZA PEREIRA

1 CONDIÇÕES E RELAÇÕES DE TRABALHO NOS CRAS E CREAS E O DESAFIO DA MOBILIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO POPULAR

Nas questões postas nos grupos focais e nas entrevistas com o (a)s profissionais, conforme mencionado no capítulo sobre os procedimentos metodológicos, procurou-se abordar elementos que permitissem uma caracterização dos equipamentos, das condições e relações de trabalho, das demandas recebidas e atendidas; do trabalho interdisciplinar; da rede socioassistencial e sua articulação com as demais políticas públicas; da relação entre os CRAS e os CREAS; da existência de ações com os sujeitos que são alvo da política na direção de potencializar sua mobilização e organização

Em relação às condições de trabalho *no que diz respeito ao vínculo contratual*, temos profissionais celetistas e com contrato temporário. Todos os profissionais do Serviço Social entrevistados possuem carga horária de 30 horas semanais, e os profissionais da Psicologia, por sua vez, atuam 40 horas semanais. Essa diferença na carga horária, como mencionado na seção que trata da apresentação dos resultados, se deve a uma legislação específica¹, conquista política

¹ A Lei 8.662/1993 - que dispõe sobre a profissão de Assistente Social - foi alterada pela Lei 12.317/2010, passando a estabelecer que a duração do trabalho do Assistente Social é de 30 (trinta) horas semanais.

da categoria dos assistentes sociais que é cotidianamente objeto de enfrentamento em diversos espaços ocupacionais e que está, por hora, assegurada.

Ressaltou-se elementos relativos a quem se destinam os serviços prestados pelos equipamentos e as condições de vida da população usuária dos serviços, que se circunsciam às famílias e indivíduos de baixa renda, em situação de desemprego e trabalho precário e informal. As demandas mais recorrentes destacadas pela maior parte do (a)s profissionais foram questões emergenciais e imediatas como cesta básica, acesso aos benefícios (BPC, Programa Bolsa Família), encaminhamentos para feitura de documentação; cursos profissionalizantes etc. Nesta direção, a maioria dos profissionais destaca as condições de vida da população atendida como “situação de vulnerabilidade e de necessidade de complementação de renda”. As atividades mais comuns realizadas pelos profissionais nos equipamentos do SUAS se concentraram em atendimento individual; ações de orientação; reuniões do grupo das famílias que recebem cestas básicas; encaminhamentos e contatos com a rede; cadastro para o Programa Bolsa Família; visita domiciliar; avaliação socioeconômica e acompanhamento das condicionalidades previstas no programa às famílias e sujeitos – ações voltadas aos beneficiários do BPC e do PBF; mapeamento da rede; reuniões de equipe; elaborações de relatórios e pareceres; dentre outras.

Como já explicitado, os equipamentos - CRAS e CREAS – são organizados em sua processualística de funcionamento segundo as diretrizes das legislações e normativas da política de assistência social, como a PNAS, o SUAS, as NOB's e as prescrições interventivas postas pela Secretaria de Desenvolvimento Social do município e pela AMAC. No cotidiano do trabalho nos equipamentos, evidenciou-se que as ações e respostas dos profissionais são registradas em *preenchimento de formulários* (alguns pré-estruturados e ou padronizados) e relatórios. Esses documentos contêm registros referentes às ações realizadas nos equipamentos que, em geral, circunscrevem-se a informações relativas ao quantitativo de atendimentos de indivíduos² e famílias, encaminhamentos das demandas para a rede socioassistencial e demais políticas sociais, número de visitas domiciliares, entre outras informações.

Os profissionais dos CRAS *respondem às demandas* por atendimentos agendados ou espontâneos³, participação em reuniões de equipe, reuniões informativas do Programa de Segurança Alimentar (PSA) e grupos socioeducativos. Nos CREAS, os atendimentos mais numerosos são encaminhados pela rede de proteção social ou pelos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, como Ministério Público, por exemplo, mas também são atendidas demandas espontâneas por orientações.

² O atendimento individual é todo procedimento que envolve a relação entre profissional e usuário no atendimento de demandas individuais. Nos CRAS, a maioria deles se atém na inclusão no Programa de Segurança Alimentar (PSA) ou CAD único com objetivo de inscrição para recebimento do Bolsa Família. O (a)s profissionais relataram que o preenchimento do CAD Único leva, em média, de 30 a 60 minutos. O cadastro gera um NIS (número de identificação social) para cada membro da família e o profissional informa os benefícios que podem ser conseguidos via NIS (desconto na conta de água e luz, isenção na taxa de inscrição em concursos, dentre outros). Nos CREAS o atendimento se dá, também, por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI). Os sujeitos são atendidos, ainda, a partir da procura direta, mas a maioria é encaminhada por outros serviços ou políticas públicas, além de órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, como posto acima.

³ Os CRAS, em particular, são considerados a “porta de entrada” para a política, sendo a emergencialidade das demandas uma cotidiana característica nestes equipamentos.

Nos CRAS, *as demandas mais recorrentes* referem-se às cestas básicas (Programa de Segurança Alimentar), cadastro para o Bolsa Família, orientações diversas, principalmente, quanto ao acesso a direitos e encaminhamentos para a rede socioassistencial. Os atendimentos são desenvolvidos segundo uma divisão territorial, na qual cada profissional fica responsável por um grupo de bairros e por um número de famílias atendidas, tornando-se o profissional a referência técnica das famílias e indivíduos localizados nos bairros em que se atém⁴. As demandas mais frequentes que chegam ao CREAS referem-se ao público formado por crianças, adolescentes e idosos, com destaque para os casos envolvendo negligências e violência patrimonial. O atendimento também se dá a partir de técnico de referência por número de famílias atendidas e territorialmente referenciadas. A estruturação do equipamento se dá, principalmente, a partir do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos (PAEFI) e depende de uma boa articulação com a rede de políticas públicas em seus mais diversos âmbitos e áreas.

Constitui uma função do CRAS o desenvolvimento das atividades que compõem o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), como o acompanhamento das famílias referenciadas que, pelo que foi relatado pela maioria dos profissionais, *ocorre de forma mais imediata, emergencial e pragmática*, devido ao excesso de demandas, de famílias e indivíduos para serem atendidos, o que restringe e ou impossibilita a realização de um trabalho estruturado a partir de um planejamento das ações e de seu desenvolvimento sistemático junto aos sujeitos atendidos. Assim, por exemplo, nos CRAS, o acompanhamento (o contato), em geral, das famílias que estão no PSA, se efetiva quando as mesmas procuram o serviço ou quando comparecem às reuniões informativas para entrega das cestas básicas. E, muitas das ações desenvolvidas no PSA, circunscrevem-se a conferir as famílias que receberam a cesta mensal, verificar a lista de espera e as famílias que necessitam de reavaliação de suas condições socioeconômicas; o tempo de inclusão, entre outras ações. Cada profissional tem um número de cestas para distribuir para as famílias das quais é o técnico de referência. O PSA dispõe de uma orientação para distribuição das cestas, mas não existem critérios pré-determinados, uma definição *per capita* como no Programa Bolsa-Família. No entanto, os profissionais respondem às demandas das famílias de acordo com a quantidade de cestas básicas disponibilizadas pelo município, o que está aquém do número de famílias atendidas. Os profissionais dos CRAS identificaram que realizam mais encaminhamentos das demandas que lhes são solicitadas (especialmente para a rede socioassistencial) do que atendimentos com respostas efetivas. E, nesta direção, os serviços oferecidos na proteção social básica tendem a estarem assentados nos benefícios, sobretudo em ações focalizadas em indivíduos e grupos beneficiários do BPC e do Programa Bolsa Família. Esta constatação também tende a orientar a relação entre o(a)s trabalhadore(a)s e os sujeitos, a qual se circunscreve quase que exclusivamente ao determinado nas normativas institucionais e legais da política.

⁴ As Equipes de Referência são constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica, considerando o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários (NOB-RH/SUAS, 2011, pg.27).

Já nos CREAS, uma das tarefas centrais reside na implementação do PAEFI, como já foi mencionado. E a partir desse serviço se desenvolvem diversas ações de orientações e encaminhamentos em articulação com a rede mais ampla. Por outro lado, as atividades, também, se dão no âmbito do próprio CREAS com as famílias atendidas quando da identificação de violações ou supostas violações de direitos e acompanhamento sistemático quando se trata de casos de menor complexidade e que, em função disso, não demandem acesso à rede. Os profissionais lidam com um número grande de famílias em acompanhamento, muito acima do pactuado para prestação do serviço e do indicado pela própria política em suas normativas, conforme explicitado pelo/as profissionais. Isso faz com que as dificuldades de trabalho e acompanhamento ganhem vulto, precarizando, ainda mais, as condições de trabalho e a qualidade dos serviços prestados. E, ainda assim, o/as profissionais apontam a capacidade de atendimento abaixo da necessidade real, indicando demanda reprimida elevada e premência de adição de novos equipamentos e de profissionais nos equipamentos.

No que se refere diretamente ao processo de qualificação profissional, de forma geral, a/os profissionais participantes da pesquisa apontam a necessária estruturação de uma política de valorização dos trabalhadores da área. Como iniciativas mais imediatas, explicitam a implementação de capacitações sistemáticas e continuadas e outras, de maior densidade, em que demandam o estabelecimento de vínculos de trabalho mais estáveis, que permitam o desenvolvimento das atividades em médio e longo prazo com a permanência estável das equipes técnicas, o que possibilitaria uma melhor organização da dinâmica do trabalho. Nesse cômputo de reivindicações, evidenciam, também, a inexistência e ou escassez de espaços coletivos de formação proporcionados pelo órgão gestor e a dificuldade de conseguir liberação para a sua realização por meio de iniciativas pessoais.

2 SÍNTESE ANALÍTICA DAS QUESTÕES APRESENTADAS AOS(ÀS) PROFISSIONAIS

A questão estrutural, que nos remete à política econômica vigente de desfinanciamento das políticas sociais bem como de desarticulação da já precária intersetorialidade na rede de serviços são condicionantes que elucidam o conjunto de desafios evidenciados pelo (a)s profissionais participantes desta pesquisa. E estes desafios são ainda mais consistentes dada a especificidade da gestão do SUAS na realidade de Juiz de Fora. A complexidade jurídica que envolve a maior entidade executora da política de assistência social do município, responsável direta pelos serviços prestados nos equipamentos públicos estudados nesta pesquisa, coloca questões que guardam particularidades diante do quadro nacional e agravam a já complexa realidade em que se encontra a política de assistência social no país. O município possui um órgão gestor público da política, mas a maior parte das atividades são executadas por entidades por meio de Chamamento Público, em

que as mesmas são qualificadas por meio de atendimento às regras de edital e termos de parcerias a prestar os serviços previamente determinados, com as regras de composição de equipes, estruturas e metas já definidas. Esta forma de operar a política impacta nas relações e condições de trabalho do (as) profissionais, em que verifica-se uma descontinuidade dos contratos de trabalho -institucionalizada formalmente- tal como as possibilidades de trocas frequentes de coordenações e gerências a depender das pactuações e alterações realizadas. Esta condição da política municipal, além de contrariar diretamente o pactuado disposto na NOB RH (2011) - que estabelece a formação das equipes básicas com quadros efetivos de servidores - representa, sem dúvida, uma enorme dificuldade para uma gestão pública da política e para a organização do trabalho na política. E impacta fortemente tanto nas condições de atuação do(a)s profissionais, quanto na qualidade e eficácia dos serviços prestados, independente da competência e comprometimento individual e/ou coletivo dos quadros técnicos e até mesmo de gestão direta dos serviços envolvidos momentaneamente no desenvolvimento das ações.

Quando identificamos os frágeis e instáveis vínculos de trabalho em uma política que possui como sistemática o fortalecimento de vínculos em territórios determinados e que, também por isso, demanda tempo e convívio com os sujeitos atendidos, já de início, nos deparamos com um grande obstáculo para o trabalho adequado e condizente com as necessidades postas, inclusive pela própria política. Somada a essa questão, temos os direcionamentos diferentes a depender das coordenações dos equipamentos, o que indica tratar-se de desalinhamentos de gestão, uma vez que as coordenações dos equipamentos caminham, de certa forma, de forma independente, gerando distorções em encaminhamentos e procedimentos, além de um grau instável de articulação entre os CRAS e CREAS no desenvolvimento das ações em rede. Essa sistemática, que foi possível observar ao longo da nossa pesquisa, evidenciou-se nas falas da(o)s profissionais, principalmente em relação à dinâmica de trabalho, reuniões e organização interna de procedimentos de rotinas, atendimentos, supervisões, reuniões, etc. Uma das ações primordiais no enfrentamento desta questão seria a centralização do órgão de gestão em termos de alinhamento de procedimentos e condutas de coordenação dos equipamentos, assim como o estabelecimento de uma agenda de capacitação permanente das equipes técnicas e de gestão direta.

Também nesta direção, identificamos, a partir das narrativas profissionais, a imperiosa necessidade da democratização das gestões internas nos serviços, em que as equipes profissionais contêm, de forma ampla e irrestrita, com espaços previstos e assegurados de elaboração, acompanhamento e avaliação dos serviços e das ações desenvolvidas. Essa medida estimularia não só práticas de gestão democráticas, mas também a essencial construção interdisciplinar do trabalho, para além do disposto nas normas. O que, conforme foi possível constatar, é ainda uma realidade a ser aprimorada.

Outro elemento que chama atenção - que se refere à questão estrutural - diz respeito às condições de espaço e disponibilidade de equipamentos adequados para os atendimentos. Foram

muitos os relatos que expõem fragilidades nessa questão. A PNAS (2014) destaca a necessidade de acessibilidade e adequação dos equipamentos para atendimentos aos sujeitos da política. Isso inclui, além da definição territorial, mapeada a partir de diagnósticos referenciados, a adequação externa e interna dos próprios equipamentos para receberem, de forma plena, todos que dele necessitarem e, ainda, condições de trabalho adequadas aos atendimentos necessários. O trabalho do(a) assistente social e do(a) psicólogo demanda espaço físico adequado, com sigilo de informações orais e documentais, o que gera a necessidade de lugares privativos para atendimento e guarda de documentos, sem prescindir das salas de uso coletivo, uma vez que, como já posto anteriormente, a atuação interdisciplinar é ponto essencial para qualificação dos serviços.

Também é fundamental assegurar condições concretas e ágeis de comunicação com os sujeitos que são atendidos pelos serviços. De acordo com as falas dos participantes da pesquisa, isso pressupõe a disponibilidade de telefones que façam ligações para celulares (já que os índices de famílias que dispõem de telefone fixo são ínfimos entre os atendidos) e de carros para a realização das visitas domiciliares sempre que necessárias. Essas atividades não podem ficar a cargo de iniciativas privadas dos profissionais, uma vez que garantir as condições estruturais de realização do trabalho é responsabilidade integral do órgão empregador/gestor/executor da política. A ausência ou realização precária dessas atividades que, em primeiro momento parecem "questões menores", pode inviabilizar toda uma estratégia de criação/manutenção de vínculos com os sujeitos e familiares atendidos e com a rede de serviços e futuros parceiros. Assim como desestimular as próprias iniciativas técnicas de criação de novas estratégias de intervenção, tanto de atendimento direto quanto de organização e mobilização popular, seja junto aos sujeitos atendidos ou aos parceiros da rede.

Outro aspecto muito evidenciado a partir das entrevistas e grupos focais realizados e que demanda destaque de análise refere-se às dificuldades do trabalho em rede. Como foi demonstrado nos trechos selecionados e já expostos, muitas são as razões dos desafios identificados. Aqui nos ateremos a um que, por seu caráter econômico direto, possui um efeito cascata sobre as questões apresentadas e permeia uma série de problemas apontados ao longo da pesquisa. Trata-se do progressivo desfinanciamento das políticas públicas brasileiras. Essa situação, que marca a realidade brasileira, se mantém após a aprovação da Constituição Federal de 1988 e das posteriores Leis complementares que regulamentam as políticas específicas que compõem a chamada rede de proteção social. O caráter neoliberal da política econômica adotada pelo país a partir dos anos de 1990 ganha contornos dramáticos na atualidade, porque encontra-se alinhada diretamente a uma agenda ultraneoliberal que busca redesenhar todos os padrões de segurança de proteção social conquistados e, ainda que de forma insuficiente, implantados. Nunca implementadas integralmente, como previstas constitucionalmente, as políticas públicas brasileiras atravessam reduções drásticas de financiamento dadas a partir da lógica de desenvolvimento de uma política econômica incompatível com o estabelecimento de um Estado capaz de assegurar um grau minimamente satisfatório de

proteção social pública, sistemática, referenciada e de largo alcance. Em nossa pesquisa foi possível observar os impactos diretos dessa questão no trabalho do/as profissionais.

As dificuldades apresentadas com a rede, em grande parte, resultam da insuficiência de recursos aplicados nas diversas políticas que a compõem. Internamente, os entraves apresentados nos serviços, como os problemas estruturais de espaço físico e a composição dos vínculos frágeis e instáveis de trabalho, para além de questões de gestão local que também precisam ser observadas e trabalhadas, decorrem fundamentalmente desse subfinanciamento e das diretrizes de um Estado mínimo no que se refere ao financiamento das políticas sociais no país.

Outra questão muito exposta nos grupos e nas entrevistas com os/as profissionais é a constatação de várias demandas postas pelos sujeitos relativas à outras políticas serem demandadas pela e para a da assistência. Isso não se deve somente ao desconhecimento da política, fator apontado nas falas, mas também à falsa ideia de que na assistência se resolveriam todas as questões não solucionadas nas demais áreas, uma vez que ela seria a política existente para "resolver as dificuldades dos pobres no acesso aos bens e serviços". Essa compreensão equivocada reproduz uma lógica do chamado senso comum e tem como base o histórico que permeia a construção da política, que é marcado pela caridade e pelo primeiro damismo, fenômenos que, até hoje, são presentes na política. Essa centralidade recorrente da política denuncia, também, um componente de ordem estrutural, na medida em que se refere a uma ausência de compreensão de que as políticas públicas, em geral, devem ser destinadas a todos os cidadãos e cidadãs independente de faixas de renda. Essa questão, no caso da política de assistência social, ganha complexidade, uma vez que a própria Lei Orgânica que a regulamenta, a LOAS, aponta como seu "público alvo" "quem dela necessitar", colocando aí já a possibilidade para a criação dos critérios seletivos dos atendimentos. Essa questão faz com que, nas demais políticas, tudo aquilo que se refere à população pobre passe a ser entendido como "objeto" de intervenção da política de assistência social e não daquela originária do atendimento. Um exemplo muito recorrente dessa situação ocorre com a política de saúde. Os medicamentos que devem ser assegurados por ela são repassados recorrentemente, até mesmo pelo sistema de justiça, para a responsabilidade de execução financeira e de atendimento da política de assistência social.

Ainda em termos estruturais, os/as profissionais destacaram uma outra questão que consideramos importante trazermos para reflexão. As narrativas enunciam uma presença muito expressiva no cotidiano de operacionalização da política de uma compreensão de que a mesma poderia ser responsável e/ou teria condições de retirar as famílias atendidas da situação de pobreza por meio da tão propalada "geração de emprego e renda". Esse entendimento parte da perspectiva de que uma política pública, por si só, poderia atuar de forma resolutiva na eliminação de uma situação de pobreza que condiciona a lógica de funcionamento de produção e reprodução da própria sociedade em que vivemos. É como se a oferta de geração de emprego e renda não fosse de determinação eminentemente econômica associada a uma série de fatores macrosociedadeiros

que aquela que caberia a uma política setorial, como a de assistência social, resolver. Interessante destacar, que a geração de emprego e renda é uma das atividades mais citadas tanto nos documentos oficiais da própria política, quanto nas falas dos sujeitos que a recorrem e dos/as profissionais. Precisaríamos da realização de outras investigações que abarcassem outros elementos para analisar essa questão, mas trabalhamos com a hipótese de que seja possível a existência de um “desalinhamento” entre o que se configura como geração de emprego e renda e aquilo que se enquadra como oferta de capacitações e qualificações profissionais dos sujeitos. Uma demanda que, pela natureza, não caberia à sua oferta direta pela assistência social.

Além do exposto, essa alta e variada demanda, que recai sobre os equipamentos da assistência social dificultam o desenvolvimento dos seus encaminhamentos para as outras políticas. Algo que se observa na realidade dos equipamentos da política no território nacional e que, guardadas as suas particularidades, expressa-se no cenário da pesquisa em tela. Como exemplo, podemos destacar as necessidades relacionadas aos campos da saúde mental e do consumo abusivo de álcool e outras drogas. Em razão de uma rede fragilizada, com poucos serviços que acolham as pessoas que necessitam deste tipo de atendimento, vem se constatando uma sobrecarga de trabalho no âmbito dos CRAS e CREAS, uma vez que ao necessitarem de um amparo da rede, as/os profissionais têm encontrado muitas dificuldades para a realização de encaminhamentos que visam prover o melhor atendimento aos sujeitos que dele necessitam. Compreendemos que tais demandas também estão relacionadas com as privações materiais vividas por parte considerável da população brasileira e podem representar perdas de vínculos familiares, bem como situações de violências que são objeto de atenção da assistência social em seus diferentes níveis de proteção. Entretanto, a existência de serviços especializados na área de saúde mental e álcool e outras drogas, de caráter público e universal, é fundamental para a qualidade do trabalho realizado pelas/pelos profissionais da assistência social, mas sobretudo para a população que necessita de tais atendimentos.

Ainda nesta direção, cumpre salientar que o desfinanciamento da política compromete a rede como um todo, como uma reação em cadeia. A intersectorialidade está estabelecida como diretriz em todas as políticas públicas e embora sua materialidade ainda esteja distante de ser integral, alguns passos e tentativas foram dados nessa direção. Mas, como já explicitado anteriormente e discutido na primeira parte desta Coletânea, os recursos financeiros constituem a sustentação de existência das políticas públicas. Impossível efetivá-las a contento com baixo financiamento público estatal. Para dar concretude a uma rede verdadeiramente intersectorial é preciso assegurar que cada uma das políticas que a compõe tenha seu financiamento garantido por meio dos recursos do fundo público. Para tal, é fundamental que os mesmos deixem de ser deslocados, em sua grande parte, para os atendimentos dos interesses da esfera financeira, de modo a amenizar os impactos da crise do capital nessa esfera em particular, e passem a ser alocados no desenvolvimento de políticas de interesse da classe trabalhadora retornando, assim, parte daquilo que é por essa classe produzido por meio de seu trabalho.

Os diversos "nãos" ditos cotidianamente pelo/as profissionais aos sujeitos atendidos derivam, em grande parte, da ausência de recursos internos de atendimento e, também, externos, no sentido de que não encontram vagas para encaminhamento na rede ou mesmo serviços necessários disponíveis na mesma. Essa é uma situação identificada de forma marcante na pesquisa realizada e que, conforme sintetiza o mapeamento da produção de conhecimento, apresentado na primeira parte do livro, se reproduz em larga escala pelo país. Importa aqui afirmar, que esta ausência de recursos não significa uma falência do Estado, no sentido de não existência de recursos disponíveis. Mas sim, representa um direcionamento econômico claro que prioriza a transferência de recursos do fundo público para o atendimento de prioridades diretamente vinculadas aos interesses do processo de acumulação do capital. E, nesse momento, tais interesses estão centrados na esfera financeira que, diante da crise estrutural do capital, está assegurando condições para seu processo de permanente produção e reprodução, mais uma vez às custas do não atendimento de necessidades mínimas do conjunto da classe trabalhadora. A supremacia da esfera financeira nos ajuda a explicar e entender, por exemplo, a centralidade dos programas de transferência de renda na política de assistência social em contraponto ao fortalecimento dos serviços em CRAS e CREAS, por exemplo, capazes de solidificar e dar corpo de fato ao SUAS na realidade brasileira.

A contrarreforma do Estado brasileiro representa um projeto de largo alcance que esvazia a já incipiente e insuficiente organização dos serviços ofertados pelo Estado. Não nos cabe aprofundar esse debate nesse momento, mas importa destacar que a estrutura burocrática brasileira, ao contrário do que se afirma, não é "maior do que necessária". Ao contrário, se apresenta extremamente reduzida e precarizada tanto em termos de serviços ofertados quanto de quadros de servidores públicos existentes, expressivamente centrados em contratos temporários e parcerias com Organizações Não Governamentais (ONGs), como exemplifica a situação encontrada em relação aos vínculos contratuais em nosso universo de pesquisa. E, novamente, conforme apresentamos no capítulo sobre o mapeamento da produção de conhecimento das áreas estudadas, em se tratando da política de assistência social, essa situação se reproduz em todo o país, com maiores ou menores intensidades.

O somatório dessas questões, além dos desafios já elencados e de outros que não temos como abordar nessa oportunidade, representam barreiras de diversas ordens que atingem os serviços provocando entraves também relacionados à construção do trabalho das equipes, fundamentalmente ao que se refere às condições de trabalho e da atuação interdisciplinar. A realização de um trabalho interdisciplinar, em que diferentes campos profissionais possam concretizar ações de maneira dialógica, exige condições objetivas para se efetivar.

Neste sentido, é importante salientar que apenas evocar a noção de interdisciplinaridade não garante sua imediata materialização. Ou seja, não se trata de uma ação que se efetua meramente pela via do discurso, mas a partir da possibilidade de transformar ideias em atos, e, que possam, por conseguinte, produzir novas reflexões sobre o quefazer profissional. Para tanto, é necessário

assegurar condições concretas para que tal perspectiva possa de fato se fazer presente no cotidiano da política de assistência social. Conforme os dados construídos na presente investigação, a demanda elevada, os vínculos de trabalho fragilizados, bem como o pouco tempo para o planejamento coletivo das ações se expressam como barreiras a serem transpostas, caso a interdisciplinaridade seja uma prerrogativa para o trabalho.

Outro aspecto que merece atenção é a formação profissional para a atuação no cenário das políticas públicas, em especial na assistência social. Cumpre ressaltar que existem diferenças entre as categorias profissionais da Psicologia e do Serviço Social no tocante à formação e identificação com o trabalho neste contexto. Tais diferenças podem, dentre outros aspectos, decorrer das distintas trajetórias de ambas as profissões no debate e proposição de políticas em nosso país. Enquanto a Psicologia tem, paulatinamente, se inserido nesta seara, e, com isto, sendo levada a rever as lacunas históricas presentes na formação profissional, as/os profissionais do Serviço Social apresentam maior acúmulo em relação ao debate da política.

Em relação à formação continuada, a gestão da política pública local deve, na medida de sua capacidade, estar envolvida no processo de qualificação profissional, que deve ocorrer de maneira contextualizada e em diálogo constante com as/os profissionais. Nesse sentido, nos parece fundamental que seja assegurado um processo de formação continuada, com investimento em espaços de capacitação que ocorram dentro do horário de trabalho, como estratégia para se aperfeiçoar as ações realizadas pelas/os profissionais no âmbito da assistência social.

Especificamente no tocante à atuação das/dos profissionais da Psicologia, é importante salientar a insistente manutenção de um forte imaginário clínico, de cunho individualista, como sendo o cerne da atuação profissional neste e em outros contextos de atuação. Inegavelmente, as contribuições da clínica em Psicologia são percebidas em diferentes cenários de atuação, e podem prestar um importante serviço à população. Entretanto, é válido ressaltar que este modelo de atuação precisa estar aberto às novas necessidades impostas pela sociedade, e avançar em suas proposições teórico-metodológicas em relação às diversidades de sujeitos que compõe o tecido sociocultural brasileiro. Ademais, tal modelo não é recomendado para o trabalho no âmbito do CRAS e CREAS, e, a transposição descontextualizada do método clínico para estes espaços pode, em verdade, ocasionar prejuízos tanto para a equipe profissional bem como para os sujeitos atendidos. Para além disto, é importante ressaltar que a/o profissional do Serviço Social, com formação e com possibilidades de efetivar uma ação interdisciplinar, poderia, salvo algumas poucas exceções, realizar um acolhimento de natureza psicossocial, sem se sentir impotente e/ou desautorizada/o para tal atividade.

Conforme expressos nos resultados da pesquisa, o cotidiano de trabalho no âmbito dos CRAS e CREAS é repleto de desafios e pode provocar dúvidas aos profissionais sobre o trabalho a ser desenvolvido. Existe uma percepção de “igualdade” imposta pelo trabalho no âmbito da política de assistência social, uma vez que a figura do Técnico SUAS tende a problematizar as

particularidades do trabalho profissional. Necessita, ainda, o desenvolvimento de estudos e reflexões sobre os impactos, no cotidiano do trabalho profissional, da criação deste sujeito profissional na política (o Técnico SUAS).

As especificidades de cada categoria profissional são de suma importância e, mesmo necessárias, para o desenvolvimento de um trabalho que permita o diálogo em meio à diferença. A existência de dúvidas sobre o que fazer no contexto vivido da política de assistência social, considerando a necessidade de salvaguardar o espaço de atuação profissional posto pela Psicologia e pelo Serviço Social, pode produzir um enrijecimento do trabalho neste cenário. Mesmo havendo diretrizes que orientam as ações de cada categoria profissional e, que devem ser respeitadas, o curso do trabalho vivenciado por quem faz a política acontecer pode exigir a produção de novas intervenções para além daquelas já estabelecidas, e com isto, permitir o surgimento de novos arranjos de trabalho, que deveriam ser fortalecidos e estimulados.

A partir da realidade concreta vivenciada no cenário dos CRAS e CREAS, tendo em vista uma série de intercorrências, o encontro sistemático entre as/os profissionais para o planejamento e mesmo para a socialização de suas ações poderia ser uma ferramenta mais usual no campo de práticas. A interdisciplinaridade como uma possibilidade de produção de respostas mais abrangentes frente às adversidades da vida social, não se dará a partir de ações isoladas. Mesmo que o trabalho individual seja bem executado sob o prisma técnico, esta ação perde potência política na medida em que não consegue, haja vista as vicissitudes vivenciadas nos serviços, produzir coletivamente análises e respostas mais abrangentes para os graves problemas enfrentados pelos sujeitos atendidos. Nesta perspectiva, é fundamental que sejam construídas e possibilitadas condições para que a perspectiva interdisciplinar, caso seja mesmo almejada, possa ser construída no dia a dia da prática profissional, envolvendo também as/os gestores, e, indubitavelmente, os sujeitos, grupos e movimentos sociais que poderão contribuir sobremaneira para a produção de novos conhecimentos e práticas no âmbito dos serviços ofertados no CRAS e CREAS.

Isto posto, é imperioso salientar que não basta que as/os profissionais ocupem o mesmo espaço físico para que uma ação interdisciplinar aconteça. O diálogo e a construção de uma nova maneira de pensar e intervir sobre a realidade prescinde de um encontro que possa promover o rompimento de certos muros que ainda separam e/ou mesmo impossibilitam a propositura de algo novo. Consideramos que isto não é uma responsabilidade que deva ser atribuída a cada profissional isoladamente, tampouco a alguma categoria profissional em específico. Não se trata também de uma solução mágica, capaz de sanar todos os problemas enfrentados nos cenários de atuação. Mas pode significar o movimento, o diálogo e a busca coletiva por soluções para os graves problemas vivenciados por grande parcela da população brasileira, que tanto necessita de uma política pública de assistência social forte, com financiamento adequado e condições reais para sua efetiva existência como um direito a ser assegurado para todas e todos. Acreditamos, que um dos caminhos que possa abrir horizontes nesta direção é o de, no cotidiano do trabalho na política, fomentar e induzir

processos que possam *politizá-la*, o que pode ser construído junto com os sujeitos que demandam seus serviços e benefícios.

Nesta direção, ao que tange à identificação de um trabalho com os sujeitos que são alvos da política para fomentar ações mobilizatórias e organizativas de luta pelos direitos; trabalho com grupos e de ações com as organizações e movimentos coletivos existentes nos territórios, podemos perceber a existências destas iniciativas, embora sejam desenvolvidas pontualmente e individualmente pelo(a)s profissionais. Destaca-se essa caracterização em função da burocratização dos serviços, precarização das relações de trabalho, fragilidade do vínculo empregatício, sobrecarga de atendimentos, desconhecimento do tecido organizativo do território, de suas organizações, movimentos e ações coletivas. Também, pelos mesmos motivos, evidenciou-se a pouca existência da criação, no cotidiano do trabalho, de espaços coletivos que fomentem e induzam processos de mobilização e organização popular. Com isso é possível observar as razões da centralidade no atendimento pontual ao indivíduo “necessitado”. Assim, apesar do reconhecimento da importância da participação popular na base normativa do SUAS, há uma forte percepção da sua não prevalência no cotidiano do trabalho e do planejamento das ações profissionais. Percebe-se, nas narrativas construídas, que não são destacadas atividades relacionadas à realização de pesquisas e estudos sobre as condições de vida e de trabalho dos sujeitos e das famílias atendidas, o que poderia constituir importante estratégia para ultrapassar as ações pontuais, imediatistas, que reforçam a fragmentação das políticas sociais e da percepção das refrações da questão social. A incorporação desta dimensão investigativa no trabalho profissional pode possibilitar a identificação das demandas e reconhecimento das situações de vida da população, considerando as especificidades de cada território que subsidiem a formulação dos planos de trabalho; levantamentos sobre a relação entre os recursos institucionais (necessários x disponíveis) e demandas (reais e potenciais).

Uma das tendências mais expressivas dos depoimentos refere-se ao fato de haver uma certa dificuldade, pelo(a)s profissionais em visualizar os sujeitos que demandam os serviços e políticas como pertencentes a uma classe social e suas determinações de gênero, raça e sexualidade. Este certo ocultamento dos determinantes de classe, de gênero, raça e sexualidade tende a produzir o desenvolvimento de uma compreensão das demandas coletivas que lhes são postas como necessidades pessoais, de ordem individual, o que tende a gerar uma psicologização/individualização dos problemas sociais, uma característica fundante da política social na era do capitalismo monopolista (Netto, 1992) e que ganha contornos mais acentuados na política de assistência social. Esta apreensão tende a produzir respostas profissionais centradas nas problemáticas singulares dos sujeitos e na busca do despertar de suas “potencialidades” para a conquista de sua autonomia na provisão de suas necessidades, e dos seus membros familiares, a chamada “porta de saída”. Esta “saída” geralmente está envolta em ações voltadas para o ajustamento de condutas e pelo apassivamento das indignações dos sujeitos quando deparados com os “nãos” institucionais. Nesta direção, não obstante, a existência de ações profissionais que vão de encontro ao exposto acima,

tal apreensão termina por legitimar um trabalho profissional associado ao não tensionamento dos limites da política e à individualização e moralização das expressões da questão social – às diversas e variadas manifestações das desigualdades sociais e violações de direitos.

Um dos grandes desafios que decorrem desta constatação é o enfrentamento das condições de passividade dos sujeitos e das famílias que demandam serviços e benefícios da política pelo fomento e indução de ações que contribuam para a produção de *uma formação de consciência dos direitos que tencione a política, que faça da política uma mediação também de formação política*. Nos parece que um dos condutos que podem possibilitar esta *construção política da política* é criar iniciativas de mobilização e organização popular e de luta dos sujeitos com os quais, nos territórios, nos relacionamos. Isso implica uma articulação entre o saber d(a)s profissionais e as condições de vida e de trabalho dos sujeitos; suas expressões organizativas existentes nos territórios; a promoção de iniciativas para que essas expressões organizativas e coletivas de luta se desenvolvam se inexistentes. Este mergulho no território tende a superar a sua percepção como esfera reduzida ao quantitativo do número de atendimentos.

Esta clivagem do trabalho profissional para a mobilização e organização popular contribui muito fortemente para secundarizar, para deslocar a centralidade da condução da política a partir das problemáticas isoladas individuais e da imputação, aos indivíduos, da responsabilização pela sua condição de “assistido”, de “beneficiário”. Em outras palavras, o afastamento de uma percepção das demandas individuais *do indivíduo* por uma percepção *coletiva* destas mesmas demandas tende a possibilitar a geração de processos de lutas coletivas para a conquista ou a denúncia da inexistência de direitos. Aqui, por exemplo, envolve a problematização, pelos profissionais, dos critérios de seletividade, que se baseiam nos atributos individuais dos demandatários dos serviços e dos benefícios e da lógica “competitiva” que os imputa para comprovar quem é o “mais pobre do mais pobre”. E, correlata às condicionalidades, tem-se o reiterado rosário dos “nãos” (não tem este serviço, não tem esta política, não tem este programa, não tem este benefício etc.), o não que também é naturalizado e não problematizado e politizado. Esta naturalização acaba produzindo uma simbiose entre os profissionais e a ideologia dos tempos neoliberais e ultraneoliberais hodiernos, em que o Estado justifica o não investimento nas políticas sociais por conta da falta de recursos e a tendência é que também este discurso ideológico seja reproduzido nas justificativas para os tantos e diversos “nãos” ditos. *O desfinanciamento, a precarização, a insuficiência, a baixa qualidade dos serviços e das políticas sociais também é aqui ocultado quando poderiam ser visibilizados para os sujeitos, o que poderia vir a constituir agendas de discussão, de mobilização coletiva e de luta social*. Processo que, certamente, contribuiria para o deslocamento do messianismo, do fatalismo, das angústias e culpas sentidas pelos profissionais. Ambos, profissionais e sujeitos, se formariam politicamente nestes processos.

Em síntese, enfatizamos a centralidade do desenvolvimento de iniciativas que possibilitem a compreensão dos sujeitos como portadores de direitos e como sujeitos ativos na luta por direitos

alternativamente às condutas que reiteram as condições e a manutenção da sua subalternidade, despolitização e apassivamento. Como bem assinalou Berenice Rojas⁵ (2014, p.399): “É passada a hora de acabar com a história ‘das minhas famílias, do meu território, da minha criança, o meu adolescente’; e de destruir uma percepção dos CRAS e CREAS como lugares da “[...] escolinha do pobre, do trabalhinho do pobre, da terapia do pobre”. É tempo de contribuirmos para a negação dessa realidade dos equipamentos do SUAS e contribuirmos para a emergência de novas condições que possibilitem protagonizar os sujeitos, seus direitos e suas lutas como *a política do SUAS*.

⁵ Rojas Couto, B. Protagonismo popular, subalternidade e direito ao trabalho: consensos e dissensos no debate da assistência social. In: PaivaPaiva, B. A. *Sistema Único de Assistência Social em Perspectiva – direitos, políticas públicas e superexploração*. SP: Veras Editora, 2014.

PROPOSIÇÕES POLÍTICAS, TEÓRICAS E PRÁTICO-OPERATIVAS PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E PARA O TRABALHO PROFISSIONAL

FERNANDO SANTANA DE PAIVA
MARIA LÚCIA DURIGUETTO
VIVIANE SOUZA PEREIRA

Propomos aqui, algumas ações que não se referenciam exclusivamente ao SUAS e seus equipamentos e rede socioassistencial, mas que são transversais às políticas setoriais de forma ampla. Em outras palavras, são ações, iniciativas, propostas refletidas na inserção da política de assistência social à intersectorialidade e integralidade de outras políticas sociais.

Defendemos a criação de iniciativas que contribuam para o fortalecimento dos processos de mobilização e participação popular em todos os espaços de implementação das políticas e dos serviços sociais – ou seja, da assistência social e as demais políticas sociais setoriais – saúde, educação, habitação, trabalho etc. – por meio da formulação e ampliação de mecanismos do/as trabalhadore/as ao acesso à informação, à criação de espaços de discussões de temas e questões que envolvam suas condições de vida e trabalho, as desigualdades sociais – que se consubstanciam na classe, raça, identidade de gênero e orientação sexual –; as políticas e serviços inexistentes e a qualidade de sua oferta; as demandas e necessidades sociais não atendidas pela rede de serviços etc.

Nesta direção, o objetivo é contribuir por formas ativas de participação popular, em que os sujeitos sociais tenham a possibilidade de se envolver em processos de formação de consciência crítica, o que impactará na (re)construção dos seus valores, cultura e concepções de mundo.

Por outro lado, o investimento *do/as profissionais e da gestão pública* no desenvolvimento destes processos está articulado à defesa de investimentos públicos nas políticas sociais, condição *sine qua non* para a garantia, avanço e conquista de direitos sociais que conformam todas as políticas em suas particularidades setoriais transversalizadas pela questão do pertencimento de classe, raça, identidade de gênero e sexualidade. *Ou seja, mobilização e organização popular estão indissociáveis*

da defesa das políticas sociais públicas e dos direitos sociais efetivamente voltados para a redução das desigualdades sociais.

Para o desenvolvimento desta perspectiva de apreensão da política de assistência social em sua integração com as demais políticas e as proposições de ação junto aos sujeitos sociais que delas são demandantes e sujeitos de direitos, implica na qualificação das condições e relações de trabalho, para as quais são indicativos na direção desta construção:

- *Política de Recursos Humanos*: valorização do/as profissionais da assistência social (e de todas as políticas sociais) por meio da realização de concurso público estatutário; ampliação do quadro de funcionários para composição das equipes técnicas; criação de programas e cursos de capacitação técnica em uma abordagem multidisciplinar em articulação com as Universidades e com os Conselhos profissionais. Nesta política, destaques devam ser dados à capacitação e sensibilização dos profissionais na temática dos direitos sexuais e reprodutivos, na violência de gênero, diversidade sexual e a questão étnico-racial; garantia de tempos no cotidiano do trabalho para a realização de reuniões, grupos de estudo, capacitação, tempo para organização e planejamento do trabalho de forma interdisciplinar;

- *Melhorias das condições de trabalho*: reformas das instalações físicas, aquisição de equipamentos de informática, automóveis para a realização de visitas domiciliares e outros investimentos demandados pela equipe profissional; articulação das ações de gestão aliada à promoção sistemática de capacitações permanentes das equipes técnicas e gestores diretos dos equipamentos para estimular a democratização interna dos processos de trabalho e otimizar as ações realizadas em rede entre os equipamentos do SUAS; melhor definição e enquadramento dos registros realizados, excluindo dados que por ventura sejam solicitados repetidamente em formulários diversos e, ao mesmo tempo, incluindo as demandas que não são atendidas nos registros. Esta questão é central para a construção de dados de vigilância social que demonstrem a demanda reprimida nos serviços e evidenciem as condições de vida das famílias localizadas nos territórios dos equipamentos, demarcando as necessidades de encaminhamentos e inserções nas políticas intersetoriais.

A análise das intervenções do/as profissionais nos grupos focais e nas entrevistas coletivas realizadas nos equipamentos sociais nos levaram à apreensão da necessidade de investimento em tematizações de questões postas pelos sujeitos e as famílias que demandam e são atendidas pelo trabalho do/as profissionais, a saber:

1) *Elaboração de um diagnóstico socioterritorial* pelos diferentes profissionais da política de assistência social em parceria com as universidades e conselhos profissionais, que contenha indicadores sociais relativos às demandas e necessidades sociais que são apresentadas aos Centros

de Referência em suas inserções territoriais. É necessário que haja investimentos de pesquisa e análises nas realidades dos territórios referenciados pelos equipamentos para uma melhor avaliação e proposição de serviços e benefícios assistenciais de acordo com as expressões das desigualdades sociais ali recorrentes.

A formação destes indicadores pode possibilitar o desenvolvimento de ações articuladas entre os profissionais e os serviços e políticas setoriais que abrangem estes territórios (Saúde, Cultura, Habitação, Trabalho, Educação, entre outras); bem como a organização de encontros regionais e municipais para promover a troca de experiências e a articulação em rede; sistematizar dados referentes à população LGBTQ em termos de evasão escolar, violência física, abandono, negligência);

2) *Elaborar um mapeamento territorial das associações de moradores, movimentos sociais, coletivos* (juvenis, raciais, de mulheres, culturais etc.) para o desenvolvimento de ações em conjunto relativas à defesa dos direitos e ao combate às desigualdades e opressões de raça, gênero, diversidade sexual e geracionais;

3) *Desenvolvimento de campanhas educativas junto às Escolas, Unidades de Saúde, associações, movimentos e coletivos sociais existentes* nos territórios de abrangência dos CRAS e CREAS sobre as temáticas de gênero, de raça e de diversidade sexual, exploração sexual de meninos e meninas, na direção da defesa dos direitos e do combate à violência, discriminação e preconceito; debates com as mulheres sobre a conscientização do direito de elas decidirem sobre seu corpo e de exercerem a sua sexualidade; a questão da violência e as situações que as violentam; participação e contribuição dos movimentos feministas, do movimento negro e de pesquisadores destas temáticas na assessoria e na realização destes debates;

4) *Desenvolvimento de ações intersetoriais* que permitam ampliar a permanência dos jovens e das jovens na escola; criação de centros de capacitação de formação técnica e profissional que possibilitem a geração de emprego e renda e que devem também incluir jovens que cumprem medidas socioeducativas; debates que incentivem a formação política dos jovens, com a participação das organizações e movimentos juvenis; fortalecer o Programa de Enfrentamento a Situação de Trabalho Infantil - PETI;

5) *Promover encontros, seminários, debates* envolvendo os adolescentes, os familiares e as instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos (representantes do Ministério Público, da Vara da Infância e Juventude e Conselhos Tutelares) para tematizar sobre as medidas de acolhimento institucional; projetos pedagógicos para qualificar as medidas socioeducativas em meio aberto; e a efetividade e cumprimento das prerrogativas contidas no Estatuto da Criança e do Adolescente;

6) No tocante aos problemas relacionados ao comércio e consumo de álcool e outras drogas, é importante estimular análises e intervenções em uma perspectiva intersetorial, envolvendo as áreas da assistência social, saúde, educação e segurança pública; propiciar espaços formativos para as/os profissionais que atuam na rede de proteção social, a partir de uma perspectiva da redução de danos; contribuir no fortalecimento da rede de atenção psicossocial, centrada nos Centros de Atenção Psicossocial - Álcool e Outras Drogas (CAPS-AD), em detrimento de parcerias com comunidades terapêuticas que atuam na lógica da institucionalização;

7) *Implementar, em cada uma das regiões que são abarcadas pelos CRAS e CREAS, um conselho de moradores* para que expressem sobre as demandas da região, muitas das quais são as que chegam nos equipamentos: a questão de geração de emprego, distribuição de renda, educação, saúde, assistência social; fortalecer o Conselho Municipal de Assistência Social e os COREAS, resgatando as diretrizes aprovadas nas Conferências Municipais realizadas nos últimos anos, visando uma sistematização do acúmulo de propostas formuladas e estimular a capacitação dos conselheiros a favor de suas competências na garantia de direitos;

8) *Desenvolver propostas para o enfrentamento da violência* contra a pessoa idosa, criando serviços e alternativas de atendimento social, psicológico e jurídico;

9) *Promover a integração dos Conselhos de Direitos das políticas sociais setoriais existentes no município* para aprimoramento da intersetorialidade das políticas no atendimento dos sujeitos e das famílias;

10) *Construir parcerias com instituições de ensino para criar e ou ampliar assessoriais; estágios, ações de extensão e pesquisa* para propiciar possibilidades de debates visando a sistemática qualificação no planejamento, execução e avaliação dos trabalhos profissionais e dos serviços.

SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES

ANA CLARA SERPA CARDOSO

Assistente Social, graduada pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Pós-graduanda pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora. Membro do Projeto de Pesquisa “A relação do Serviço Social com os movimentos e lutas sociais no Brasil (1960-1980)”.

ANA LUIZA AVELAR DE OLIVEIRA

Professora da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Mestre pelo Programa de Serviço Social da UFJF. Doutoranda pelo Programa de Serviço Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Membro do Grupo de Pesquisa “Serviço Social, Movimentos Sociais e Políticas Públicas”.

ANA PAULA FERREIRA MIRANDA

Graduação em Serviço Social pela Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-graduação da Faculdade de Serviço Social da UFJF. Assistente Social da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora.

CAIO DE ALCÂNTARA GOMES DA CRUZ

Graduando em Serviço Social pela Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

BEATRIZ OLIVEIRA ARAUJO

Psicóloga pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2019). Membro do Grupo de Pesquisa Martín-Baró: Psicologia Social, Política e Direitos Humanos.

CAMILA BORGES MACHADO

Doutoranda em Psicologia pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) na linha Processos Psicossociais em Saúde. Mestra pela mesma linha e instituição (2019). Psicóloga pela Faculdade Machado Sobrinho (2015). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Martín-Baró: Psicologia Social, Política e Direitos Humanos.

FABIANA DA SILVA CHRISPIM

Assistente Social graduada pela Universidade Federal de Juiz de Fora, Especialista na área da Infância e Juventude pelo Centro de Ensino Superior – CES, Especialista em Política Social e Processo de Supervisão de Estágio pela Universidade Federal de Juiz de Fora, mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal de Juiz de Fora, com experiência profissional de coordenação e intervenção na política de Assistência Social e assessoria técnica em sindicato.

FERNANDO SANTANA DE PAIVA

Psicólogo e Professor do Departamento de Psicologia da Universidade Federal de Juiz de Fora. Coordenador do Núcleo de Pesquisa sobre Sujeitos, Política e Direitos Humanos (NUPSID).

FRANCIELE GONÇALVES MOREIRA

Assistente Social graduada pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Especialista pelo Programa de Residência Multiprofissional em Saúde da Família da Universidade Federal de Juiz de Fora. Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, com experiência profissional na política de Assistência Social no município de Conselheiro Lafaiete-MG como coordenadora do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS II.

GEÍZA TAIANARA DA SILVA

Assistente Social graduada pela Universidade Federal de Juiz de Fora, Especialista em “Política Social, Serviço Social e Processo de Supervisão de Estágio” pela Universidade Federal de Juiz de Fora, com experiência profissional de intervenção e gestão da política de Assistência Social pela rede privada, experiência de gestão em órgão de classe e experiência de representações em instâncias de controle social.

LUIZA MIRANDA FURTUOSO

Graduanda em Psicologia pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Membro do Grupo de Pesquisa Martín-Baró: Psicologia Social, Política e Direitos Humanos.

MARIA LÚCIA DURIGUETTO

Professora Titular da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora. Mestrado e Doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Membro do Grupo de Pesquisa “Serviço Social, Movimentos Sociais e Políticas Públicas” (CNPQ); Bolsista CNPQ.

MARIANA DE ALMEIDA PINTO

Graduada em Psicologia pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Mestre e doutoranda em Psicologia pela UFJF, na linha Processos Psicossociais em Saúde. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Martín-Baró: Psicologia, Política e Direitos Humanos.

MATHEUS HENRIQUE SILVA

Graduação em Psicologia pelo Centro Universitário Academia (UniAcademia). Mestre em Psicologia pelo Programa de Pós-graduação da faculdade de Psicologia da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

MEIRIJANE TEODORO

Assistente Social graduada pela Universidade Federal de Juiz de Fora, Especialista em Serviço Social e Política Social pela Universidade de Brasília e em Planejamento e Gestão Social pela Universidade Federal de Juiz de Fora, mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia, pela Universidade Federal de Juiz de Fora, com experiência profissional de intervenção e gestão na política de Assistência Social.

RODRIGO DE SOUZA FILHO

Professor da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Assistente social. Mestre e Doutor em Serviço Social pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UFRJ). Pós-doutorado realizado na Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Xochimilco/México e no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAd) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Desenvolve estudos e pesquisas nas áreas de Política Social e Gestão Pública.

VIVIANE SOUZA PEREIRA

Professora da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Mestrado pelo Programa de Serviço Social da UFJF e Doutorado pelo Programa de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Membro do Núcleo de Pesquisa em Sujeitos, Política e Direitos Humanos (NUPSID).