

Psicologia na política de assistência social: trabalho em um “setor terceirizado”

Psychology in social services: Practice in an “outsourced sector”

Mariana Prioli **CORDEIRO**¹
Leny **SATO**¹

Resumo

Nesta pesquisa, buscou-se discutir os modos como psicólogos que atuam no Sistema Único de Assistência Social vivenciam e percebem o processo de terceirização da área. Para isso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com psicólogos que trabalham em diferentes equipamentos socioassistenciais, bem como uma pesquisa de campo em um serviço de acolhimento. Entre outras coisas, os interlocutores destacaram o fato de o processo de terceirização do Sistema Único de Assistência Social favorecer o estabelecimento de vínculos empregatícios frágeis, baixos salários, falta de capacitação e alta rotatividade de profissionais. Concluiu-se que, apesar de defender a “desprecarização” dos vínculos trabalhistas e o fim da terceirização, as leis brasileiras dão brechas para vínculos que adoecem.

Palavras-chave: Psicologia social; Serviço social; Terceiro setor; Trabalho.

Abstract

This study aimed to discuss how psychologists working in the Sistema Único de Assistência Social (Unified System for Social Assistance) experience and perceive the outsourcing process of this public social assistance policy. Therefore, semi-structured interviews were conducted with psychologists who work in different social service settings, and a field research was carried out in a social assistance center. Among other things, the interviewees highlighted the fact that the outsourcing process of the Unified System for Social Assistance does not promote sustained employment, but rather low-wage jobs, lack of training, and high turnover. As a conclusion, it can be said that although Brazilian laws are aimed at effectively promoting employment stability and the end of outsourcing of social care services, there are gaps that allow unstable employment and insecure contracts, which affect the health of the Unified System for Social Assistance workers.

Keywords: Psychology social; Social work; Nonprofit sector; Work.

▼ ▼ ▼ ▼ ▼

¹ Universidade de São Paulo, Instituto de Psicologia, Departamento de Psicologia Social. Av. Prof. Mello Moraes, 1721, Bloco A, Cidade Universitária, 05508-030, São Paulo, SP, Brasil. Correspondência para/Correspondence to: M.P. CORDEIRO. E-mail: <mpriolicordeiro@usp.br>.

Artigo elaborado a partir da pesquisa de Pós-Doutorado de M.P. CORDEIRO, intitulada “Compromisso social em discursos e práticas de profissionais de Psicologia que trabalham no ‘terceiro setor’”. Universidade de São Paulo, 2014.

Apoio: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

A promulgação da Constituição de 1988 impulsionou uma série de mudanças nas políticas sociais brasileiras. Entre elas, o fato de a Assistência Social passar a configurar, juntamente com a Saúde e a Previdência Social, o tripé da seguridade social brasileira. Também fez com que as políticas sociais adquirissem um caráter universalista e igualitário (Oliveira, 2012), rompendo, ao menos no plano discursivo, com a prática do “primeiro-damismo” e com o caráter de urgência, clientelismo e caridade das políticas sociais (Yamamoto, 2007). Foi com base nessa nova Constituição que, em 1993, foi promulgada a Lei 8.742, mais conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Brasil, 1993), a qual estabeleceu que a proteção social deveria ser uma política não contributiva e de direito inalienável para qualquer cidadão em situação de vulnerabilidade e desproteção social (Macedo et al., 2011).

A despeito de ter sido aprovada no início dos anos 1990, foi somente na década seguinte que os princípios da LOAS tiveram efeitos práticos no sistema de proteção social. Isso se deu, sobretudo, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), operacionalizada por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (Cruz & Guareschi, 2013; Macedo et al., 2011).

É importante destacar que o SUAS é um mecanismo de proteção social não contributivo, de responsabilidade dos três entes federativos que compõem o poder público brasileiro. Nele, o território é a base de ações e serviços organizados em dois níveis de atenção: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial (Brasil, 2004; Oliveira, Dantas, Solon, & Amorim, 2011). A primeira tem como objetivo prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além de fortalecer vínculos familiares e comunitários. Seus serviços são executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência do CRAS (Brasil, 2004). Já a segunda é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos já em situação de risco pessoal e social. É constituída de serviços os quais requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas,

sendo implementados pelos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) ou pelos serviços por eles referenciados (Brasil, 2004).

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH) do SUAS (Brasil, 2006) prevê a contratação de psicólogos para trabalhar nas equipes dos CRAS, CREAS e serviços referenciados. Isso faz com que hoje esses equipamentos empreguem cerca de 23 mil profissionais (Brasil, 2015) - aproximadamente 9% dos psicólogos em atividade no Brasil (cálculo feito com base no número total de psicólogos em atividade no país, disponível no *site* do Conselho Federal de Psicologia).

Seixas e Yamamoto (2012) propõem uma interessante discussão sobre os motivos que levaram esses profissionais para o campo das políticas sociais. Por mais que ênfase no compromisso social seja uma bandeira de muitos acadêmicos e entidades de classe (Freitas, 2015), para os autores, a entrada maciça desses profissionais no setor do bem-estar parece “mais associada a uma expansão das oportunidades profissionais, propiciadas pela política de proteção social do atual governo do que por um movimento ‘interno’, seja político, seja teórico-epistemológico da profissão” (Seixas & Yamamoto, 2012, p.478).

No caso específico da Assistência Social, muitos psicólogos migraram para a área em busca de maior estabilidade ou de um primeiro emprego. A grande maioria chega nos CRAS e CREAS, bem como em serviços por eles referenciados, sem ter tido uma formação adequada, que os preparasse efetivamente para lidar com as questões específicas desse campo. Chega sem conhecer a política pública, sem ter uma postura ético-política clara, sem entender o trabalho interdisciplinar. Chega conhecendo apenas práticas cristalizadas, baseadas no modelo clínico, que pouco (ou nada) contribuem para a intervenção comunitária (Hadler & Guareschi, 2013).

Além de não terem uma formação adequada, muitos psicólogos contratados para trabalhar em serviços socioassistenciais são “terceirizados”. Afinal, sob a justificativa de impedimentos fiscais e legais para a realização de concursos públicos, diversas prefeituras delegam a contratação de profis-

sionais a entidades privadas ou filantrópicas (Senra & Guzzo, 2012).

De acordo com Franco, Druck e Seligmann-Silva (2010), o processo de terceirização é uma das principais formas de flexibilização do trabalho mediante

a transferência da atividade de um “primeiro” - que deveria se responsabilizar pela relação empregatícia -, para um “terceiro”, liberando, assim, o grande capital dos encargos trabalhistas... . A terceirização lança um manto de invisibilidade sobre o trabalho real - ocultando a relação capital/trabalho e descaracterizando o vínculo empregado/empregador que pauta o direito trabalhista -, mediante a transferência de responsabilidades de gestão e de custos para um “terceiro” (p.233).

Cabe lembrar que esse processo não acontece apenas no SUAS, no setor público ou no Brasil, mas refere-se a um movimento global que ganhou força nos anos 1990 no país, quando empresas passaram a justificar a adoção da terceirização como uma estratégia de sobrevivência diante de um cenário de instabilidade e crise econômica. Nos anos 2000, a despeito da conjuntura econômica internacional favorável e do crescimento de diversos setores, essa estratégia passou a ser ainda mais utilizada, fazendo com que, hoje, a sociedade vivencie o que Druck (2011) chamou de uma “epidemia da terceirização”. Epidemia esta que, nas últimas décadas, passou a contaminar também o setor público, incluindo os serviços de saúde, educação e assistência social.

Para Senra e Guzzo (2012), o processo de terceirização precariza o serviço público e desvaloriza a categoria profissional, na medida em que institui baixos salários e promove alta rotatividade de profissionais. Essa desvalorização é tamanha que o trabalho na Assistência Social é, frequentemente, visto pelos psicólogos apenas como a possibilidade de um primeiro emprego, como uma espécie de “ponte” para um trabalho melhor.

É interessante notar que, ao longo das últimas décadas, a Psicologia vem estudando e proble-

matizando temas como a exploração e o desgaste aos quais é submetida a classe operária, as relações de poder nos diferentes modelos de organização, o modo como esses modelos interferem na saúde dos trabalhadores etc. (Sato, Bernardo, & Oliveira, 2008). No entanto, os psicólogos raramente problematizam suas próprias condições de trabalho. É como se se colocassem em uma relação de exterioridade, como se trabalho fosse apenas um objeto de estudo e intervenção.

Nesta pesquisa, buscou-se seguir um caminho diferente. Os psicólogos que atuam na Assistência Social foram posicionados como trabalhadores. Trabalhadores assalariados que atuam em um campo preconizado, pouco definido e quase esquecido pelos cursos de graduação. Mais especificamente, nesta pesquisa, buscou-se discutir os modos como psicólogos os quais atuam em serviços socioassistenciais vivenciam e percebem o processo de terceirização da área.

Terceiro setor ou setor terceirizado?

Mas antes de falar a respeito do conteúdo das entrevistas e conversas com esses trabalhadores, é importante esclarecer uma escolha conceitual. Nos documentos oficiais, sites e artigos acadêmicos, as instituições privadas que prestam os serviços de assistência social recebem diferentes nomes: “Organizações Não Governamentais” (ONG), “entidades sem fins lucrativos”, “organizações sociais”, “organizações do terceiro setor”. Todas essas expressões parecem, em alguma medida, problemáticas. As expressões “Organizações Não Governamentais” e “entidades sem fins lucrativos”, por exemplo, fazem referência apenas ao que essas organizações não são. Nada dizem sobre os espaços os quais ocupam na vida social e política do país (Fischer & Falconer, 1998).

Além disso, será que uma instituição privada a qual oferece um serviço público pode ser considerada não governamental? Pensando que suas ações são (ou, ao menos, deveriam ser) definidas, monitoradas, avaliadas e, sobretudo, financiadas por órgãos públicos, parece um tanto inadequado caracterizá-las a partir da negação de sua relação

com o Estado. Por outro lado, dizer que essas organizações não têm fins lucrativos tampouco parece adequado. Afinal, grande parte dos recursos recebidos do Estado é usada para custear “gastos operacionais” - incluindo os salários dos presidentes e altos funcionários da organização (Montaño, 2010).

A expressão “organizações sociais”, por sua vez, parece demasiadamente ampla e não contribui para explicitar a singularidade dessas instituições. Afinal, que organização não é social? Ao entender organizações como processos que encontram “sua racionalidade interna e singular nos métodos práticos, criados, apropriados e partilhados pelas pessoas envolvidas” (Sato, 2012, p.22), usar o adjetivo social não passa de uma redundância. Além disso, ele não faz referência alguma à estrutura, aos objetivos, aos vínculos ou à população atendida por essas instituições.

Já a expressão “organizações do terceiro setor” remete a um recorte do social em três esferas: o Estado (primeiro setor), o mercado (segundo setor) e a sociedade civil (terceiro setor). Esse recorte é amplamente criticado pela literatura acadêmica. Montaño (2010), por exemplo, o acusa de ser estruturalista, neopositivista, funcionalista e liberal, de isolar e autonomizar a dinâmica de cada um dos setores e de desistoricizar a realidade social. Yamamoto (2007), por sua vez, sustenta que o mesmo dá a entender que a solução de problemas sociais não é mais exclusividade do Estado e deve ser dividida entre os três setores. Segundo o autor, como consequência, introduz-se um atendimento segmentado, com oferta de serviços de “qualidade diferenciada conforme a capacidade de pagamento do usuário. A lógica geral passa a ser algo como: (a) estatal-gratuito-precário; (b) privado-mercantilboa qualidade e (c) filantrópico-voluntário-qualidade questionável (e virtual ausência de controles)” (p.33).

Os autores também criticam o fato de o termo “terceiro setor” ser pouco preciso, afinal é utilizado para se referir a uma infinidade de instituições e atividades informais, como Organizações Não Governamentais, entidades sem fins lucrativos, organizações autogovernadas, instituições filantrópicas, fundações empresariais, movimentos sociais,

sindicatos, seitas religiosas, creches comunitárias, instituições culturais, caridade individual e até mesmo atividades sociais de um candidato a vereador (Montaño, 2010; Yamamoto, 2007).

Como a proposta é abordar o trabalho em organizações privadas que prestam serviços públicos, pensou-se na possibilidade de utilizar a expressão “setor terceirizado” ao invés de “terceiro setor”. É claro que esse termo também não está isento de questionamentos. Pode-se perguntar, por exemplo, se os convênios feitos pelas prefeituras de todo o país com entidades privadas caracterizam, de fato, um processo de terceirização. Afinal, se esse processo é entendido como a transferência a terceiros de atividades de apoio, de modo que o Estado possa concentrar todos os seus esforços em sua atividade vocacional (Girardi, 1999), uma política pública não poderia (ou não deveria) jamais ser terceirizada. Afinal, a criação e implementação de políticas públicas não é atividade secundária, mas uma das funções fundamentais do Estado. Além disso, o termo “terceirização” surge para falar da transferência de atividades as quais não eram feitas de maneira correta ou que eram muito custosas, bem como dos serviços socioassistenciais, os quais foram convencionalmente chamados de “terceirizados”, que nem sequer chegaram a ser executados pelo Estado. Nesse caso, talvez possa se falar em terceirização de um dever do Estado.

Apesar dessas limitações - e na falta de um termo melhor -, optou-se por utilizar a expressão “setor terceirizado”, pois sublinha o processo de precarização que vem, cada vez mais, afetando o trabalho nos serviços públicos brasileiros. E, para ressaltar que se trata de um conceito problemático (no sentido de incitar debates e reflexões), o mesmo será utilizado sempre entre aspas.

Método

Para compreender o modo como o trabalho em um “setor terceirizado” - no caso, a Assistência Social -, é percebido e vivenciado por psicólogos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com sete profissionais da área que atuam em serviços

do SUAS, em três estados do sudeste brasileiro. O contato inicial com esses profissionais se deu de diferentes maneiras: alguns foram indicados por pessoas conhecidas, outros pelos primeiros entrevistados (técnica da “bola de neve”) e outros responderam a um *e-mail* enviado a um grupo virtual de trabalhadores da Assistência Social (*psi-as@googlegroups.com*). Os critérios de inclusão dos participantes na pesquisa foram: ser psicólogo, atuar em um serviço ou equipamento do SUAS e ser ou ter sido vinculado a uma entidade socioassistencial privada.

Cabe destacar que os participantes atuavam em diferentes serviços do SUAS (como CREAS, repúblicas, Centros para Crianças e Adolescentes, abrigos, entre outros). Não foram detalhadas as diferenças entre cada um desses serviços ou as especificidades da gestão socioassistencial de cada um dos municípios, pois o intuito, nesta pesquisa, não foi fazer estudos de caso, mas falar de como psicólogos vivenciam e percebem o processo de terceirização da Assistência Social.

É importante destacar também que quatro participantes atuavam, no momento das entrevistas, em Organizações do “Setor Terceirizado” (OST), sendo três na região da Grande São Paulo e uma no interior do estado. Os outros três foram, durante alguns anos, “terceirizados”, mas, quando concederam as entrevistas, haviam passado a ser estatutários(os) - um era de Belo Horizonte, Minas Gerais, o outro da região da Grande São Paulo e a terceira, naquele momento, atuava em uma cidade do litoral fluminense, mas havia trabalhado durante muitos anos em OST da capital paulista. As entrevistas com trabalhadores da Grande São Paulo foram realizadas pessoalmente e as demais, por meio do recurso de videoconferência do *Skype*, sendo que todas foram semiestruturadas e seguiram o mesmo roteiro. Os áudios das entrevistas foram gravados e transcritos na íntegra. Os participantes receberam por *e-mail* as transcrições e tiveram a oportunidade de solicitar a omissão e/ou alteração de trechos.

Além das entrevistas, foi realizada uma pesquisa de campo em um serviço de acolhimento terceirizado (referenciado por um CREAS da cidade

de São Paulo, SP). Durante cerca de três meses, o serviço foi visitado semanalmente e conversas foram realizadas com os profissionais que lá atuam (duas psicólogas e um assistente social) tratando do trabalho no SUAS. Estas foram registradas em um diário de campo.

As conversas não seguiram um roteiro previamente elaborado ou um delineamento temático pré-definido, mas também não foram totalmente abertas. Pode-se dizer, talvez, que foram aquilo que Spink (2008, p.72) chamou de “conversas espontâneas em encontros situados”. Foram espaços em que os profissionais de um serviço socioassistencial sugeriram temas de discussão, relataram as experiências que consideravam relevantes e refletiram coletivamente sobre questões as quais emergem em seu cotidiano laboral.

Esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos do Instituto de Psicologia da USP (Parecer nº 1.027.568). A fim de garantir o anonimato, todos os participantes foram apresentados por meio de nomes fictícios (com exceção de Enrico que, por ser militante do movimento de trabalhadores, solicitou que seu nome fosse revelado).

A precarização do trabalho em um “setor terceirizado”

Como mencionado anteriormente, ao mesmo tempo em que ampliou consideravelmente o mercado de trabalho dos psicólogos, a implementação do SUAS acentuou a precarização das condições em que esse trabalho se realiza. Afinal, essa implementação foi realizada dentro de uma lógica neoliberal, marcada pela “retração e mesmo erosão do trabalho contratado e regulamentado” (Raichelis, 2010, p.758), pela flexibilização de vínculos e direitos, pelo “enxugamento do Estado” e pela consequente privatização (total ou parcial) dos serviços públicos (Yamamoto, 2007).

Segundo Yamamoto (2007, p.33), esse processo de privatização obedece a duas lógicas: a da (ré)mercantilização, que transforma os serviços sociais em produtos oferecidos a um mercado consu-

midor, “configurando uma nova forma de apropriação de mais-valia do trabalhador”; e a da (re)filantropização das respostas à “questão social”, através da qual parte da responsabilidade pela oferta de serviços, sobretudo para os segmentos mais pobres da população, é transferida para a sociedade civil.

Essas lógicas revestem a Assistência Social com a roupagem, o discurso e as práticas empresariais. Nas palavras de Alice, uma das psicólogas que participaram deste estudo: *“ONG é como um açougue, só faz aquilo que dá retorno financeiro”*. Para exemplificar sua afirmação, a profissional relatou que trabalhou em uma organização onde a presidente disse que não iria concorrer a licitações para abrir novos abrigos, pois esses serviços *“só dão dor de cabeça e não dão lucro”*. Para ela, o objetivo das OST não é oferecer um bom serviço ou garantir direitos, mas ganhar dinheiro.

As falas dos entrevistados sugerem que essa lógica capitalista está presente também no modo como as OST organizam o trabalho. Luiza, por exemplo, afirmou que essas instituições oferecem *“serviço público com qualidade privada”*. Mesclam o discurso *“social”* com o *“empresarial”*. Em suas palavras: a OST onde trabalha é *“uma empresa, de alguma forma, meio mal gerida, sabe?... Parece empresário com peso na consciência. Tipo: eu vou fazer um negócio capitalista, mas nem tanto. Eu vou dar uma ajudinha aqui para os pobres. É mais ou menos assim”*.

Além disso, segundo a psicóloga, essa OST exige que todos os trabalhadores *“vistam a camisa”* da organização, adotem um discurso institucional uniformizado e sejam seus representantes quando ocupam outros espaços. Para Luiza, essa atitude é, sobretudo, mercadológica. É uma tentativa de mostrar que a OST é uma referência, que *“está na ponta”*, que é uma instituição a qual dissemina novas *“tecnologias sociais”* - o que, obviamente, pode acarretar mais investimento, mais patrocínio e novos convênios. Luiza afirma que, por um lado, essa atitude tem fins econômicos e obriga os funcionários a exercerem uma função para a qual não foram contratados, a de embaixadores ou vendedores da OST e, por outro, faz com que as organiza-

ções comecem a elaborar planos de trabalho e a construir um discurso institucional.

Mas é importante ressaltar que esse tipo de discurso não é necessariamente convertido em práticas cotidianas de trabalho fiéis aos princípios do SUAS. Afinal, muitas vezes, os CRAS e CREAS não contam com um quadro de funcionários suficiente para acompanhar e avaliar as intervenções realizadas pelos serviços referenciados, permitindo que, nas palavras de Alice, *“cada um faça o que quiser”*. Além disso, segundo a psicóloga, é comum prefeituras abrirem licitações e, em um primeiro momento, nenhuma OST se candidatar. Nesses casos, acabam aceitando propostas as quais não contemplam as exigências iniciais.

Além de favorecer práticas incoerentes com os princípios do SUAS, a terceirização da Assistência Social favorece a subcontratação de serviços individuais e o exercício profissional privado (autônomo) e temporário, no qual a contratação se dá por projeto, por tarefa (Cruz, 2009; Iamamoto, 2013; Raichelis, 2010). Também favorece que contratos sem validade determinada estejam sujeitos a qualquer alteração nas finanças da OST, tanto que praticamente todos os psicólogos entrevistados relataram ter vivenciado a experiência de ver uma equipe inteira ser demitida devido ao encerramento de um convênio ou ao cancelamento de um patrocínio. Em consequência disso, muitos profissionais que atuam em OST vivem uma constante sensação de insegurança, de impossibilidade de planejar o futuro ou de construir uma carreira na área. Os relatos a seguir são ilustrativos:

Eu trabalhei por duas vezes [nessa ONG], mas era contrato. Sete meses em um ano e sete meses no outro ano. Ai eu saí de lá... E aí também tem isso, né? A precarização de quem trabalha nas ONG, porque era por contrato, então eu lembro que, em janeiro, eu nunca tinha trabalho... A gente tinha que guardar dinheiro porque sabia que ia ficar alguns meses sem vínculo empregatício (Lara).

Isso [demissão em massa] aconteceu duas vezes comigo: aconteceu numa ONG em que eu trabalhei durante um ano e a gente

fazia uns grupos e tal... . O presidente anunciou com trinta dias de antecedência que a gente não ia mais atender as crianças... e foi um sofrimento porque a gente era muito amiga, foi uma choradeira, foi bem difícil... . No segundo momento, a gente ouvia muitas conversas atrás da porta, "ah, fulano está se reunindo, acho que vai mandar a gente embora". E eu, por sorte, também soube antes. Eu soube uma semana antes porque uma pessoa acabou vindo me contar porque não aguentou. "Vocês são do projeto tal e vão ser todos mandados embora na segunda-feira". Então, eu fui meio preparada para a ONG, sabendo que eu ia ser mandada embora... . Eu queria casar, comprar minhas coisas. Ai eu falei "eu preciso procurar um lugar onde eu sinta um pouco mais de segurança de ficar (Ana).

A ONG é muito volúvel, ela é instável. A gente trabalha com a perspectiva de que amanhã o serviço não vai mais estar aberto... . Eu fiquei quatro anos na medida socioeducativa - e foi até uma experiência longa -, por quê? O convênio simplesmente fechou. A ONG teve problemas com a prestação de contas, foi acusada de desvio de verbas e o serviço acabou... . Inclusive, até hoje, a gente não recebeu. Centenas de funcionários dessa ONG - eu estou entre eles -, a gente simplesmente não recebeu (Amanda).

Além de ter vivenciado a experiência de não receber por um trabalho que realizou, Amanda relatou que muitas OST atrasam o pagamento dos salários. Para a psicóloga, essa instabilidade financeira é a principal diferença entre as condições de trabalho dos profissionais "terceirizados" e dos "concursados" e tem implicações diretas na qualidade do trabalho realizado.

A ONG ainda depende de prestação de contas, às vezes o salário atrasa... . Isso tudo mexe. Não tem como dizer, por mais que você ame a causa, sabe? Você não trabalha bem. Eu não trabalho bem com isso tudo. E eu vi profissionais falando: "não, isso daqui

não existe! Receber depois de quarenta e cinco dias, depois de cinquenta dias! Não existe!" (Amanda).

Essa instabilidade no emprego, aliada à necessidade de grande envolvimento emocional e a condições de trabalho precárias, faz com que a rotatividade de profissionais nas OST seja extremamente alta. Vinicius, por exemplo, afirma que esses fatores fazem com que muitos psicólogos pensem no trabalho na Assistência Social como um "bico". Na mesma direção, Alice afirma que o trabalho na área é, frequentemente, um primeiro emprego e que jovens recém-formados, sem experiência profissional, aceitam atuar na área para fazer uma boa ação e ter uma primeira experiência laboral em troca de salários baixíssimos. Mas, assim que surge uma oportunidade, pedem demissão, abrem suas clínicas ou vão trabalhar na área organizacional. A psicóloga comentou, também, que a questão salarial é sempre mencionada nos encontros de trabalhadores do SUAS. Segundo ela, os salários são tão baixos que se alguém não concursado permanece muitos anos nesse emprego, é porque tem "alguma questão a ser resolvida".

A pesquisa realizada pelo Conselho Federal de Psicologia sobre o trabalho de psicólogos nos serviços de proteção especial nos dá um bom exemplo da situação a que Alice se refere: 54,9% dos profissionais os quais responderam aos questionários tinha idade entre 23 e 31 anos e 40% trabalhava nos CREAS há menos de 1 ano (Conselho Federal de Psicologia, 2013). Já o estudo realizado por Cruz (2009) constatou que dos 32 psicólogos participantes - todos trabalhadores de CRAS de Sergipe -, 20 tinham renda mensal entre R\$1.001 e R\$1.500 e 12 recebiam menos de R\$1.000,00 por mês.

Os baixos salários levam muitos trabalhadores de OST a fazer dupla (e até mesmo tripla) jornada de trabalho. Ana, por exemplo, concilia sua atividade de gestora de um serviço socioassistencial (no qual trabalha 40 horas semanais) com atividades de consultoria educacional e clínica psicoterápica. Alice trabalha em duas OST. Durante muitos anos, Felipe foi, ao mesmo tempo, psicólogo de um serviço de proteção social e professor universitário.

Nesse cenário de salários baixos e trabalho precarizado, a alta rotatividade é quase uma consequência inevitável. É preciso considerar que ela tem sérias implicações para o funcionamento dos serviços socioassistenciais, afinal pode levar à paralisação de projetos, ao aumento dos custos de implementação da política, à sobrecarga de trabalho, à falta de experiência profissional e ao desperdício (de tempo e dinheiro) com formação continuada (Conselho Federal de Psicologia, 2011). Além disso, afeta a qualidade dos serviços ofertados na medida em que dificulta o estabelecimento de vínculos com os usuários e limita a possibilidade de criar projetos de média e longa duração - o que é um contrassenso, uma vez que políticas públicas precisam de tempo para serem amadurecidas e efetivadas (Cruz, 2009).

Desse modo, a terceirização do SUAS, que em curto prazo pode ser uma alternativa financeira, “em longo prazo pode tornar-se uma armadilha para a gestão, pois gera ausência de vínculos, fragiliza o serviço e produz problemas administrativos” (Conselho Federal de Psicologia, 2011, p.23). O relato de Amanda é ilustrativo: ela afirma que a instabilidade no emprego gera certo distanciamento do trabalho,

a ponto de criar limites para mim, de falar assim: “amanhã, o serviço... eu posso não estar mais aqui”. Então, essa possibilidade de eu não estar mais aqui anda comigo todo dia, não precisa ninguém me dizer. E isso sim me prejudica... o concursado, ele é referência da comunidade, ele é referência do usuário, geralmente, o usuário chama pelo nome: “Ah, porque a minha assistente social...”. Eles até falam “a minha”... e a gente, não. A ONG é rotatividade... . E, na Assistência Social, é importante a referência. É importante aquele profissional que minimamente conhece os recursos do bairro, da região. Eu não estou falando das pessoas ficarem a vida toda, porque a gente sabe que, por processos naturais da vida, ocorrem transferências, mas é que, na terceirização, isso é exagerado. Exagerado demais. Quase que você não tem história dentro do serviço. Você vai perdendo as histórias... . Não me

esqueço de um jovem que chegou e falou assim: “eu não aguento mais. É o sétimo técnico que eu tenho aqui!”. O sétimo técnico!... . Então, aí é que eu vejo que a terceirização implica diretamente no receptor final. Como esse profissional não tem minimamente uma estrutura, ele vai sair pela proposta melhorzinha que tiver. Então, às vezes, ele sai para ir para o mesmo serviço só que é perto da casa dele. Então, só o fato de ele não pegar condução é um motivo. Só que eu fico pensando assim: se fosse um trabalho que o atraísse, que respondesse a ele, talvez ele aguentasse um pouco, entendeu? (Amanda).

Segundo Luiza, outro fator que fragiliza os serviços socioassistenciais é o grande volume de trabalho e a falta de tempo para refletir e planejar as ações. Em suas palavras: a demanda de trabalho é tão grande e tão pesada que o questionamento e a comparação entre o que está fazendo e o que pensa “politicamente e socialmente sobre isso acaba escapando, acaba ficando de lado”. Em uma das OST em que Vinicius trabalhou, a falta de tempo para reflexão e o planejamento era tamanha que os profissionais tinham que “trazer de casa” as atividades as quais realizariam ao longo do dia. Assim que chegavam à instituição, já tinham que começar os atendimentos, terminando somente no final do expediente.

Esse espaço de reflexão e debate sobre os projetos e atividades socioassistenciais deveria ser frequente e acontecer tanto dentro de cada serviço quanto nos momentos de supervisão. Além disso, deveria acontecer durante o expediente e não no período que, em tese, seria destinado ao descanso dos trabalhadores. No manual de orientação técnica para os CREAS, o Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome sustenta que

a supervisão e assessoria de profissional externo permite uma maturação da equipe em relação ao processo de trabalho, bem como pode promover espaço de troca de experiência e aprendizagem que conduza à maior clarificação e transparência das funções e possibilidades de atuação de cada

profissional. É um momento de reflexão do grupo que pode ser utilizado para o aperfeiçoamento profissional, das metodologias de trabalho e do acompanhamento especializado pela equipe (Brasil, 2011, p.57).

No entanto, apesar de estar prevista, essa supervisão nem sempre acontece e, quando ocorre, tem, muitas vezes, caráter fiscalizatório ou emergencial. Vinicius, por exemplo, afirma que a supervisão

é muito rápida, é jogo rápido, tem que passar por várias instituições, então não tem como eles participarem de maneira efetiva desse processo. Eles tentam mais supervisionar para ver se o investimento está sendo, pelo menos, mediano ou se está fugindo muito, se o dinheiro realmente está sendo gasto com aquilo que você propôs no projeto.

Já Luiza afirma que

a gente sente falta de uma supervisão externa, porque a gente fica muito dentro do serviço, é um serviço de acolhimento, é aquilo lá todo dia, as pessoas moram lá... . E os problemas vão acontecendo e os atravessamentos vão... sabe? E o negócio vai embolando e você fica sufocada. É meio enlouquecedor mesmo... . Mas isso não tem... . Eu poderia fazer supervisão por minha conta, mas não tem para o serviço.

Ter de pagar por uma supervisão que a própria política considera fundamental para o bom desempenho do SUAS é, no mínimo, contraditório. Afinal, pressupõe que o trabalhador precisa pagar por aquilo que deveria receber. Nesse sentido, trata-se de uma forma de exploração. Não à toa, o trabalho é, posteriormente, definido como algo que sufoca e enlouquece.

Além de uma supervisão técnica efetiva, Felipe afirma ser de suma importância que o poder público ofereça assessoramento jurídico e financeiro aos gestores. Em suas palavras:

Nós somos cobrados como servidores públicos e não temos nenhum tipo de retaguarda que um servidor público tem. Nós

não temos um serviço jurídico que nos auxilie. Nós não temos um setor de finanças que possa tirar algumas dúvidas ou nos orientar de maneira adequada e no tempo certo para que nós não venhamos a cometer determinados equívocos (Felipe).

Também é de suma importância que o Estado ofereça formação continuada a esses trabalhadores; cursos, oficinas e palestras que lhes deem subsídios para refletir criticamente sobre a política de assistência social, ajudando a construir novas formas de intervenção. É interessante notar que nenhum dos psicólogos entrevistados afirmou ter recebido convite para participar de qualquer curso de capacitação oferecido pelo Estado.

Para tentar suprir essa falta de formação continuada, Luiza e Alice se encontravam periodicamente com colegas de outras OST durante o horário "livre" para discutir casos, textos e questões gerais referentes ao trabalho na Assistência Social. Felipe, por sua vez, buscou um espaço de reflexão no meio acadêmico e fez cursos de especialização, mestrado e doutorado sobre temáticas relacionadas ao seu campo de atuação. Já no caso de Ana, a própria OST oferece um espaço de reflexão. Uma vez por mês, os trabalhadores interrompem sua rotina e discutem um tema de interesse comum. Além disso, a organização contrata uma assessora pedagógica externa e conta com cursos oferecidos por instituições parceiras. Em suas palavras:

A Prefeitura não consegue arcar com todos os recursos financeiros que a gente necessita para fazer um trabalho de maior qualidade, o que ela dá de dinheiro não cobre, cobre o básico. Então, a gente escreve o projeto, manda e tenta patrocínio e parceiros para cobrir projetos basicamente de um ano, às vezes renováveis por dois anos. Esses parceiros, além de acompanharem os projetos e virem aqui e tirar foto, saber... e de a gente enviar relatório de como [os projetos] estão caminhando, eles também oferecem as formações. Então, hoje mesmo eu estava aqui conversando sobre uma formação que a gente teve de monitoramento, de criação de indicador de avaliação pelo [Banco 1] (Ana).

Contar com formações oferecidas pelos parceiros das OST não somente desresponsabiliza o Estado de seu papel na formação continuada dos trabalhadores do SUAS como abre espaço para formações pouco condizentes com a política socioassistencial. Por exemplo, o curso ao qual Ana se refere foi oferecido por um grande banco privado, de capital internacional, cujos objetivos, princípios e missão são bastante distintos daqueles os quais embasam o SUAS. Além disso, um serviço público não deveria ser avaliado a partir de indicadores criados por uma instituição bancária privada.

Também é preciso considerar que esses patrocínios acontecem tanto por interesses fiscais quanto para promover a imagem de empresa socialmente responsável. Prova disso, é que o banco estampa seu nome no site da OST, seus funcionários visitam o serviço, tiram fotos... Mas será que uma política pública deveria servir de propaganda para um banco privado? Quais as implicações desse tipo de patrocínio na execução de um serviço socioassistencial? Como será que os trabalhadores dessa OST lidam com a coexistência das lógicas mercadológica e socioassistencial?

Para Felipe, além da deficiência de supervisão e de capacitação, faltam reconhecimento e valorização do trabalho dos profissionais “terceirizados”. Afinal, de acordo com o psicólogo, trabalhadores de OST têm experiência e conhecimento sobre seu campo de atuação e poderiam contribuir efetivamente para a construção da política de assistência social. No entanto, no geral, não são ouvidos nem convidados a participar das decisões; a eles cabe apenas o papel de aplicar o que foi decidido em outras instâncias.

Sem dúvida, é importante que o trabalhador do SUAS, independentemente de seu vínculo, seja ouvido e valorizado, que suas opiniões sejam respeitadas e suas experiências aproveitadas. No entanto, é preciso considerar que permitir a participação de profissionais “terceirizados” na construção das normativas e diretrizes de uma política pública implica correr o risco de dar voz aos interesses privados das OST. Conciliar a importância de valorizar a experiência desses trabalhadores com a necessidade de garantir o interesse público da

atenção socioassistencial segue, portanto, como um desafio.

Entretanto, além da falta de reconhecimento de sua experiência profissional, os baixos salários, a instabilidade e as escassas (ou nulas) oportunidades de supervisão e capacitação também desvalorizam o trabalho de psicólogos “terceirizados”. Essa desvalorização contradiz a premissa de que “a qualidade dos serviços socioassistenciais disponibilizados à sociedade depende da estruturação do trabalho, da qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS” (Brasil, 2006, p.12).

Outra contradição decorrente do processo de terceirização do SUAS refere-se ao fato de muitas das OST conveniadas serem vinculadas a grupos religiosos. Um dos grandes objetivos da PNAS (Brasil, 2004) é justamente contrapor-se a práticas assistencialistas, práticas estas que, ao longo da história, têm sido levadas a cabo principalmente por associações religiosas. Além disso, por mais que desenvolvam trabalhos socialmente relevantes, o Brasil é um país laico. Será que uma política pública deveria ser executada por grupos os quais adotam missões, discursos e práticas religiosas? Será que deveria ser parte do trabalho de um profissional do SUAS ter, nas palavras de Luiza, de “*ajoelhar e rezar*”?

Cada ONG tem um posicionamento, então, a minha... é uma exceção, porque, pelo o que eu vejo, a maioria das ONG tem um cunho religioso. Elas nascem dentro de entidades religiosas e elas têm um cunho religioso muito forte. Às vezes, eu dou graças a Deus que a minha não tem, porque colegas meus trabalham em lugares em que, de sexta-feira, eles têm que ajoelhar e rezar, sabe? Ou vender rifa para a igreja, esse tipo de coisa. E daí, essa não tem, mas, por outro lado, é uma empresa (Luiza).

De acordo com a psicóloga, essa associação entre política pública e religião contribui para a não aderência dos trabalhadores da área a greves, bem como para que não lutem por seus direitos. Talvez isso aconteça pelo fato de não desejarem se contrapor ao grupo religioso do qual fazem parte e/ou por considerarem seu trabalho como uma forma

de caridade, de doação, de benevolência. Mas será que reivindicar direitos e melhores condições de trabalho seria pecado? Será, ainda, que um serviço público de assistência social deveria servir como espaço de evangelização?

Já para Enrico, o principal fator de desmobilização de trabalhadores “terceirizados” é a ausência de um sentimento de pertencimento à política pública e a falta de perspectiva de carreira. Antes da aprovação em concurso público, o psicólogo já trabalhava no serviço de proteção especial em que atua hoje, desenvolvia praticamente as mesmas atividades, convivia com os mesmos colegas de trabalho. Para ele, o que mudou foi que, hoje, ele se vê como trabalhador público engajado na construção e execução da política de assistência social. Em suas palavras, com a aprovação no concurso, o que mudou é que

antes eu encarava como uma certa precarização o meu vínculo. Olha, a qualquer momento, eu posso romper com esse contrato ou eu posso ser demitido, enfim... . Ao fazer uma carreira, eu tenho que me engajar mais, tenho que me comprometer mais politicamente, já que vai ser a minha casa por muitos e muitos anos - pelo menos, hoje, eu tenho isso como projeto. Eu precisava encarar essa responsabilidade com mais afinco, com mais dedicação, com mais envolvimento, com mais atuação política.

Essa precarização do trabalho, aliada à necessidade de grande envolvimento emocional, pode ter implicações diretas na saúde física e mental dos trabalhadores de OST. Felipe afirmou ter de fazer terapia para conseguir lidar com as agruras e dificuldades de seu trabalho. Já Luiza chegou a pedir demissão de seu último emprego, pois, apesar de gostar muito do que fazia, precisava de um tempo para se “afastar e se fortalecer”, pois estava “em carne viva”, estava toda “esfolada”.

Considerações Finais

Documentos oficiais enfatizam a importância do SUAS ser implementado por profissionais qualificados, comprometidos, valorizados e bem re-

munerados. Sustentam a necessidade de contratação por meio de concurso público, defendem a desprecarização dos vínculos trabalhistas e o fim da terceirização (Brasil, 2006). Mas esses mesmos documentos dão brecha para contratos e vínculos que “esfolam” e deixam seus trabalhadores em “carne viva”; dão brecha para vínculos que adoecem.

Vínculos estes que, de acordo com Raichelis (2011, p.432), desfiguram o significado e a amplitude do trabalho técnico; deslocam “as relações entre a população, suas formas de representação e a gestão governamental, pela intermediação de empresas e organizações contratadas”; subordinam as ações desenvolvidas a prazos contratuais e a recursos financeiros previamente definidos; favorecem a descontinuidade dos serviços, o rompimento dos vínculos com os usuários e o descrédito da população para com as ações públicas; realizam 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”.

Colaboradores

M.P. CORDEIRO realizou e transcreveu as entrevistas; realizou e registrou a pesquisa de campo; participou da concepção, desenho, análise e interpretação das informações produzidas; participou da elaboração deste manuscrito. L. SATO participou da concepção, desenho, análise e interpretação das informações produzidas; participou da elaboração deste manuscrito.

Referências

- Brasil. Conselho Nacional de Assistência Social. (1993). Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências*. Recuperado em junho 15, 2015 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2004). *Política nacional de assistência social*. Recuperado em junho 15, 2015 de <http://www.>

mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf

- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2006). *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS: NOB-RH/SUAS*. Brasília: Autor.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2011). *Orientações técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social: CREAS*. Brasília: Autor.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2015). *Censo SUAS 2014: resultados nacionais*. Recuperado em junho 15, 2015 de <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>
- Conselho Federal de Psicologia. (2011). *Como os psicólogos e psicólogas podem contribuir para avançar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): informações para gestoras e gestores*. Brasília: Autor.
- Conselho Federal de Psicologia. (2013). *Referências técnicas para a prática de psicólogas(os) no Centro de Referência Especializado da Assistência Social: CREAS*. Brasília: Autor
- Cruz, L. R., & Guareschi, N. (2013). A constituição da assistência social como política pública: interrogações à psicologia. In L. R. Cruz & N. Guareschi (Orgs.), *Políticas públicas e assistência social: diálogo com as práticas psicológicas* (4ª ed.). Petrópolis: Vozes.
- Cruz, J. M. O. (2009). Práticas psicológicas em Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). *Psicologia em Foco*, 2(1), 11-27.
- Druck, G. (2011). Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios? *Caderno CRH*, 24(1), 37-57. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-4979201100040004>
- Fischer, R. M., & Falconer, A. P. (1998). Desafios da parceria governo e terceiro setor. *Revista de Administração*, 33(1), 12-19.
- Franco, T., Druck, G., & Seligmann-Silva, E. (2010). As novas relações de trabalho, o desgaste mental do trabalhador e os transtornos mentais no trabalho precarizado. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, 35(122), 229-248. <http://dx.doi.org/10.1590/S0303-76572010000200006>
- Freitas, M. F. Q. (2015). Práxis e formação em psicologia social comunitária: exigências e desafios ético-políticos. *Estudos de Psicologia* (Campinas), 32(3), 521-532. <http://dx.doi.org/10.1590/0103-166X201500030017>
- Girardi, D. M. (1999). A importância da terceirização nas organizações. *Revista de Ciências da Comunicação*, 1(1), 23-31.
- Hadler, O. H., & Guareschi, N. M. F. (2013). Highlander entre o SUAS, a psicologia e os direitos humanos: novas interfaces de subjetivação. In L. R. Cruz & N. Guareschi (Orgs.), *O psicólogo e as políticas públicas de assistência social*. Petrópolis: Vozes.
- Iamamoto, M. V. (2013). *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional* (24ª ed.). São Paulo: Cortez.
- 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*, 16(3), 479-489. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-73722011000300015>
- Montaño, C. (2010). *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social* (6ª ed.). São Paulo: Cortez.
- Oliveira, I. F. (2012). Os desafios e limites para a atuação do psicólogo no SUAS. In L. R. Cruz & N. Guareschi (Orgs.), *O psicólogo e as políticas públicas de assistência social*. Petrópolis: Vozes.
- Oliveira, I. F., Dantas, C. M. B., Solon, A. F. A. C., & Amorim, K. M. O. (2011). A prática psicológica na proteção básica do SUAS. *Psicologia & Sociedade*, 23(N. Esp.), 140-149. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-71822011000400017>
- Rachelis, R. (2010). Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. *Serviço Social e Sociedade*, 104, 750-772.
- Rachelis, R. (2011). O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. *Serviço Social & Sociedade*, 107, 420-437. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282011000300003>
- Sato, L. (2012). *Feira livre: organização, trabalho e sociabilidade*. São Paulo: Edusp.
- Sato, L., Bernardo, M. H., & Oliveira, F. (2008). Psicologia social do trabalho e cotidiano: a vivência de trabalhadores em diferentes contextos micropolíticos. *Psicologia para América Latina*, 15, 0-0.
- Seixas, P. S., & Yamamoto, O. (2012). A inserção e a atuação profissional do psicólogo no campo das políticas sociais no Rio Grande do Norte. *Psicologia Argumento*, 30(70), 477-489.
- 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. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-71822012000200006>
- Spink, P. (2008). O pesquisador conversador no cotidiano. *Psicologia & Sociedade*, 20(N.Esp.), 70-77. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-71822008000400010>
- Yamamoto, O. (2007). Políticas sociais, "terceiro setor" e "compromisso social": perspectivas e limites do trabalho do Psicólogo. *Psicologia & Sociedade*, 19(1), 30-37. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-7182200700100005>

Recebido: fevereiro 2, 2016
Versão final: abril 19, 2016
Aprovado: junho 30, 2015