

# Subordinação ou articulação? As práticas psicológicas na interface SUAS e sistema de Justiça<sup>1</sup>

Isabel Fernandes de Oliveira. Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Gustavo de Aguiar Campos. Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Rebecka Wanderley Tannuss. Universidade Federal da Paraíba  
Lisandra Chaves de Aquino Moraes. Universidade Federal do Rio Grande do Norte

## Resumo

Neste trabalho objetivou-se analisar a atuação de psicólogas(os) dos CREAS do Rio Grande do Norte em sua relação com o sistema de Justiça. São vários os desafios de articulação, considerando os diferentes funcionamentos, diretrizes e profissionais envolvidas(os). Destaca-se a pouca clareza ao que compete a cada esfera e os conflitos entre proteção social, garantia de direitos e responsabilização das famílias. À luz do materialismo histórico-dialético foi disponibilizado um formulário de preenchimento online para profissionais dos CREAS contendo dados sociodemográficos, condições de trabalho e informações sobre os encaminhamentos efetuados pelo Ministério Público (MP), pelo Tribunal de Justiça e pela Defensoria Pública. Do total de 55 psicólogas(os) atuantes em CREAS, 35 responderam ao formulário. Os dados mostram a necessidade de articulação, mas que conflita com uma subordinação da assistência social à justiça, seja por meio da imposição de uma postura investigativa para produção de provas, seja por incompreensão do papel da assistência na proteção e na garantia de direitos.

**Palavras-chave:** articulação intersetorial; Sistema Único de Assistência Social; marxismo; sistema de justiça, psicologia.

## Abstract

*Subordination or articulation? Psychological practices in the SUAS and the Justice System interface.* This study aimed to analyze the performance of psychologists from the specialized reference centers for social assistance in Rio Grande do Norte State in their relations with the justice system. The different involved functions, guidelines, and professionals evince several articulation challenges. Notably the lack of clarity regarding what belongs to each sphere and conflicts between social protection, guarantee of rights, and families' accountability. Using historical-dialectical materialism, an online form was filled out by professionals from the specialized reference centers for social assistance containing socio-demographic data, working conditions, and information on referrals made by the prosecutor's office, the court of law, and the public defender's office. Of the 55 psychologists working in specialized reference centers for social assistance, 35 answers were obtained. The data show the necessary articulation, which, however, conflicts with a subordination of social assistance to justice, whether by imposing an investigative posture to produce evidence or by misunderstanding the role of assistance in protecting and guaranteeing rights.

**Keywords:** intersectoral articulation, Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Marxism; justice system, psychology.

## Resumen

*¿Subordinación o articulación? Prácticas psicológicas en la interfaz SUAS y Sistema de Justicia.* Este trabajo tuvo como objetivo analizar la actuación de los psicólogos del Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social (CREAS) en Rio Grande do Norte (Brasil) y su relación con el Sistema de Justicia. Considerando las funciones, lineamientos y profesionales involucrados, existen varios desafíos de articulación. Destaca la falta de claridad en cuanto a lo que corresponde a cada esfera y los conflictos entre protección social, garantía de derechos y rendición de cuentas de las familias. A la luz del materialismo histórico-dialéctico, se puso a disposición de los profesionales del CREAS un cuestionario en línea, que contiene datos sociodemográficos, condiciones de trabajo e información sobre las remisiones realizadas por el Ministerio Público, el Tribunal de Justicia y la Defensoría Pública. Del total de 55 psicólogos que trabajan en el CREAS, 35 respondieron al cuestionario. Los datos muestran la necesaria articulación, que se contrapone a una subordinación de la asistencia social a la justicia, ya sea por la imposición de una postura investigativa para la producción de prueba o por la incompreensión del papel de la asistencia en la protección y en la garantía de los derechos.

**Palabras clave:** articulación intersectorial, Sistema Único de Assistência Social (SUAS), marxismo, Sistema de Justicia, psicología.

A Psicologia brasileira, ao longo de sua história, assumiu um protagonismo no Estado ao ingressar nas políticas públicas voltadas a minimizar os efeitos das desigualdades sociais. Nesse escopo, destaca-se o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e suas articulações com o sistema de Justiça (SJ). Este artigo se volta a essa temática a partir da provocação posta por psicólogas(os) que atuam nos programas, projetos e serviços da assistência social, bem como de pesquisas que apontam a importância de apreender a relação entre a Psicologia no SUAS e o SJ. Assim, o objetivo do artigo é analisar as demandas do SJ para as(os) psicólogas(os) do Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS) no Rio Grande do Norte, problematizando sua pertinência e apontando os desafios de tal interlocução.

## Psicologia, “questão social” e o SUAS

O SUAS, como política protetiva e universalizante, se efetiva na legislação como direito com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988. Contudo, sua implementação foi retardada devido aos interesses político-econômicos de manutenção de sua herança clientelista e de sua conformação como prática assistemática de governo, bem como por causa da confusão entre assistência social como política social e como filantropia (Oliveira & Costa, 2023). Boschetti (1999, p. 69) afirma que essa ambiguidade está “agindo no sentido de frear e mesmo impedir a consolidação da assistência como política pública”. Assim, a instituição e o desenrolar da política social desde sua implementação permaneceram durante muitos anos ainda, orientados pela seletividade, “como respostas parciais a situações limites de sobrevivência, em detrimento de ações preventivas e universalizantes” (Boschetti, 1999, p. 70).

Para melhor compreensão das articulações entre SUAS e SJ, é preciso entender que o SUAS se divide em níveis de proteção: a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE) (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome [MDS], 2004). De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a PSE tem como foco “famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social” (MDS, 2004, p. 35). O lócus organizativo da PSE de média complexidade são os CREAS. Suas equipes profissionais contam com psicólogas(os) como profissionais de referência junto com as(os) assistentes sociais, de tal forma que, no Censo SUAS de 2019, foram

contabilizados 4.788 psicólogas(os) nos 2.723 CREAS brasileiros (Ministério da Cidadania, 2020).

Não obstante as questões internas ao SUAS – a exemplo das condições de trabalho e organização de serviços, entre outras – como política articuladora de várias outras, inclusive do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), ainda existem outros desafios (Oliveira & Costa, 2023). Um deles, alvo deste artigo, são as articulações entre a assistência social – na PSE – e o SJ.

De acordo com a PNAS (MDS, 2004) e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (MDS, 2014), o trabalho desenvolvido nos CREAS apresenta-se com a proposta de articulação dos serviços de média complexidade e com a ação de referência e contrarreferência com a rede de serviços socioassistenciais, além das demais políticas públicas e instituições que compõem o SGD e os movimentos sociais. Contudo, segue sendo um desafio a articulação com a rede socioassistencial e intersectorial em uma realidade na qual as políticas públicas não são consolidadas internamente e tampouco existe clareza sobre os objetivos e a forma de trabalho com outras políticas (Ribeiro et al., 2014).

Por compor o SGD, o CREAS se liga diretamente com os órgãos de justiça (Conselho Federal de Psicologia [CFP], 2013). Além disso, “os serviços de proteção especial têm estreita interface com o sistema de garantia de direitos exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, MP e outros órgãos e ações do Executivo” (MDS, 2004, p. 37). Essa articulação dar-se-á à medida que o SJ toma conhecimento de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal e conforme os órgãos que o compõem acionam a rede socioassistencial (MDS, 2016). Ou seja, essa relação pode acontecer em três momentos: 1) quando há uma violação concreta de direitos; 2) quando o SJ exige um comportamento do Estado visando à efetivação de um direito socioassistencial; e 3) quando o SJ necessita de um trabalho específico a ser prestado por um profissional que atua no SUAS (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [Ipea], 2015, p. 19).

Isso posto, pode-se inferir que as possibilidades de interseção entre o SJ e o CREAS são diversas. As diretrizes da política nacional e as normativas legais e operacionais orientam o trabalho com a perspectiva de garantir o direito dos usuários, de tal modo que há uma possibilidade da judicialização de alguns casos que as equipes técnicas dos serviços socioassistenciais acompanham. A literatura aponta que essa prática de recorrer

ao Poder Judiciário para arbitrar conflitos ou para exigir do Estado a efetivação de um direito socioassistencial vem se tornando mais comum no fazer profissional das equipes técnicas que compõem os equipamentos do SUAS (Lago et al., 2009).

No entanto, atualmente as relações entre o SJ e o CREAS se dão, em maior parte, por meio das inúmeras requisições de serviço que os órgãos do SJ solicitam da equipe técnica do CREAS. A demanda que chega muitas vezes extrapola as funções do serviço e do fazer profissional das(os) assistentes sociais e especialmente psicólogas(os), como as requisições de avaliação ou laudo psicológico, as perícias etc. Tais inconsistências têm sido alvo de debate e proposições por meio de pesquisas e notas técnicas de diversos órgãos, como o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e o Conselho Federal de Psicologia (CFP) (2007), além do MDS (2016) e do Ipea (2015).

Nesse cenário, a Nota Técnica SNAS/MDS nº 2/2016 (MDS, 2016) aponta que tem sido comum as(os) profissionais do SUAS, especialmente as(os) que compõem a PSE, receberem do SJ requisições de serviço para realizar atividades que não são da alçada da assistência social, como perícias, laudos psicológicos, avaliações psicológicas, acompanhamento de oitivas, pareceres de guarda e curatela, dentre outras.

Quanto a isso, há um contraponto com a própria política de assistência social, uma vez que nas orientações técnicas do CREAS fica demarcado que “os relatórios do CREAS não devem se confundir com a elaboração de ‘laudos periciais’, relatórios ou outros documentos com finalidade investigativa que constituem atribuição das equipes interprofissionais dos órgãos do sistema de defesa e responsabilização” (MDS, 2011, p. 43).

O CFP (2016) publicou um documento-base no qual apresenta uma pesquisa realizada com os Conselhos Regionais de Psicologia (CRP) sobre as principais demandas das(os) profissionais que atuam nas políticas públicas, apresentando achados semelhantes aos já citados. As requisições servem “para subsidiar as decisões judiciais e o trabalho dos operadores do MP, sendo o Poder Judiciário o principal requisitante, abarcando mais de 50% das demandas relatadas pelos profissionais do SUS e SUAS” (CFP, 2016, p. 8). Além disso, “muitas dessas demandas chegam aos profissionais de modo impositivo, seja por via de intimações judiciais, seja por ameaças de penas por descumprimento de ordem judicial ou desobediência” (CFP, 2016, p. 13).

Essa questão demonstra que o que é requerido às(aos) psicólogas(os) da assistência social,

e especificamente as(aos) que estão lotados no CREAS, não considera a própria PNAS, seus objetivos, funções e organização dos serviços, tampouco leva em conta as atribuições da Psicologia nesse serviço.

De fato, as lógicas de estruturação do SJ e do SUAS são bastante diferentes, assim como a trajetória de desenvolvimento das profissões que compõem as duas políticas. O SJ lida com demandas que geralmente precisam de intervenção imediata e, para solucionar os casos, os encaminha sob a lógica da jurisdição. Já o SUAS, cuja função maior é de proteção e articulação, se vê absorvido por casos com desdobramentos que vão além de suas funções ou não cabem a sua alçada. Assim, se coloca um impasse em que o SJ impõe ao SUAS um lugar de seu assessor (muitas vezes de forma até coercitiva), conferindo-lhe essa condição de política subalternizada, menor. Nesse contexto, analisar as articulações entre sistemas tão centrais na garantia de direitos e na redução das desigualdades sociais torna-se elemento crucial para potencializar e não fragmentar suas ações, de forma a estabelecer de fato uma atuação em rede.

## Método

Este artigo é fruto de um macroprojeto que busca analisar a relação entre o SUAS e o SJ, em particular as relações profissionais das(os) psicólogas(os) dos CREAS com o SJ no Rio Grande do Norte. Os dados discutidos neste artigo são resultantes da primeira etapa da pesquisa, que se refere ao mapeamento das ações realizadas por psicólogas(os) dos CREAS na interface com o SJ do Rio Grande do Norte.

Um formulário eletrônico foi disponibilizado online para os 55 CREAS do Rio Grande do Norte,<sup>2</sup> solicitando a participação de todas(os) as(os) psicólogas(os) atuantes no serviço. Foram recebidas 35 respostas válidas de CREAS de trinta municípios.<sup>3</sup>

O questionário englobou os eixos de: 1) identificação; 2) perfil profissional; 3) condições de trabalho e satisfação; 4) formação continuada e educação permanente; 5) equipe e infraestrutura; 6) relação do CREAS com o SJ; 7) Poder Judiciário; 8) MP; 9) Defensoria Pública Estadual (DPE); e 10) demandas do CREAS para o SJ. Para os fins do debate aqui empreendido, serão enfocados os eixos referentes às demandas do SJ para o CREAS.

A partir da leitura do material, foram identificadas categorias de análise à luz do materialismo histórico-dialético, buscando compreender como a relação dos CREAS com o SJ se insere em uma totalidade permeada de contradições postas pela sociabilidade

capitalista. Nesse sentido, a análise compreende uma perspectiva histórica e concreta dos fenômenos objetivados (Costa & Oliveira, 2022; Kosik, 2010; Netto, 2011; Yamamoto, 2016).

## Resultados e discussão

### **Intersetorialidade e os CREAS**

Como discutido anteriormente, os CREAS cumprem um papel importante na proteção social de indivíduos, famílias e grupos em situação de vulnerabilidade social e/ou que tiveram seus direitos violados. Para isso, as(os) trabalhadoras(es) são atrizes(atores) importantes na construção das redes de proteção e garantia de direitos, que enfocam a territorialização, a descentralização e a intersetorialidade. Como ressaltado na PNAS, o trabalho em rede implica mais que a adesão ao trabalho, mas também um olhar para a realidade, enfrentando-a de forma integrada e articulada (MDS, 2004).

Um primeiro aspecto a explorar nos dados coletados é a identificação do local de onde partem as demandas do SJ para os CREAS. Os Conselhos Tutelares (CT), equipamentos da segurança pública e defesa social, do sistema prisional e do SJ (Poder Judiciário, MP e DPE) foram os locais citados. Os CT foram unanimidade. Dadas suas atribuições e sua vinculação ao território, tal articulação com os CREAS é mais cotidiana.

No tocante ao SJ, são necessários alguns destaques. O primeiro refere-se à não homogeneidade de demandas entre os três órgãos componentes do sistema. Apenas dez psicólogas(os) responderam que o CREAS recebe demandas da DPE. Por sua vez, ao Poder Judiciário foram feitas 33 menções e ao MP, 34. Desse quadro é possível pontuar que: 1) os objetivos da DPE voltados à orientação jurídica, promoção de direitos e defesa parecem ser mais claros quanto a sua não pertinência ao SUAS, embora extraprocessualmente tenha havido encaminhamentos; 2) a presença de advogadas(os) e assessoras(es) jurídicas(os) nos CREAS pode implicar uma expectativa de que o serviço pode receber qualquer demanda jurídica; 3) a presença de psicólogas(os) e assistentes sociais na DPE pode filtrar encaminhamentos; 4) o desconhecimento das atribuições do SUAS e dos CREAS; e 5) o baixo efetivo de defensores(as) públicos(as) no estado, especialmente nos municípios interioranos, superlota o serviço, apesar de haver uma estratégia, ainda que inadequada, de distribuir o fluxo.

O segundo destaque diz respeito ao elevado número de requisições do MP e do Poder Judiciário aos

CREAS. Tal fato já vem sendo apontado pela literatura (Ipea, 2015; Jacinto, 2021; CFP, 2016) e na pesquisa em questão – a solicitação de intervenção psicológica foi da ordem de 80% por parte do MP e de 60% do Tribunal de Justiça.

O dado citado alhures se relaciona com a análise sobre o fluxo de trabalho entre o CREAS e o SJ. Ainda que a Nota Técnica SNAS/MDS nº 2/2016 do MDS (2016) oriente o estabelecimento de fluxos de atendimento e encaminhamento entre a rede, a maioria das(os) respondentes indicou que tal dispositivo não foi planejado (65,7%), seguido de “planejado e efetivado” (28,6%) e de “planejado, mas não efetivado” (5,7%). Ou seja, no cenário estudado há grande demanda entre os órgãos, mas sem organização.

A organização do fluxo local interinstitucional é de competência do órgão gestor local da assistência social, que deve levar em conta os órgãos com atribuição no SGD, como os equipamentos e serviços vinculados ao SUAS, o SJ, o SGD de crianças e adolescentes, delegacias especializadas etc. De acordo com a Nota Técnica SNAS/MDS nº 2/2016, o órgão gestor da assistência social “tem a competência para analisar e propor os encaminhamentos mais adequados às especificidades das situações identificadas na rede de serviços e suas respectivas unidades no território” (MDS, 2016, p. 5).

Tal fluxo interinstitucional se baseia nas particularidades de cada território, considerando suas potencialidades e fragilidades. Esse fluxo tem papel fundamental no que tange à deliberação e ratificação das competências dos equipamentos do SUAS, bem como do SJ, e, por isso, deve ser construído a partir do diálogo horizontal entre as instâncias. Sua existência e efetivação contribuem para estabelecer diretrizes e meios de requisição de informações, resultando na diminuição das relações hierárquicas e fortalecendo as obrigações e atribuições de cada órgão (MDS, 2016).

### **Caracterização das demandas**

A fim de compreender melhor o trabalho realizado pelas(os) psicólogas(os) dos CREAS na interface com o SJ, as(os) profissionais foram questionadas(os) acerca da natureza das solicitações dos órgãos de justiça. No que tange ao Poder Judiciário, as visitas domiciliares foram as mais frequentes (25%), seguidas das demandas vinculadas ao cumprimento de medidas socioeducativas (16%) e da produção de relatórios (16%). Quem mais solicita, majoritariamente, são juízes (61%) e técnicos do Poder Judiciário (22%).



Considerando a Nota Técnica SNAS/MDS nº 2/2016 (MDS, 2016) como instrumento de referência, foi possível notar que as demandas encaminhadas pelo Poder Judiciário às(aos) psicólogas(os) desta pesquisa estão em conformidade com as atribuições das equipes do SUAS na relação com os órgãos de justiça. No entanto, é válido ressaltar que em uma parcela pequena (9%) das respostas foram identificadas solicitações que extrapolam as funções das(os) psicólogas(os), como perícia (5%) e avaliação psicológica (4%), por se configurarem como processos investigativos ou de possível responsabilização.

Assim como nos casos das demandas solicitadas pelo Poder Judiciário, no tocante ao MP, as visitas domiciliares (26%) e a produção de documentos, tais quais pareceres (16%) e relatórios (13%), compareceram mais frequentemente nas respostas das(os) psicólogas(os). No geral, essas demandas são solicitadas por promotores (76%) ou pelos técnicos do MP (15%) e estão adequadas ao que é determinado como atribuições desses profissionais na relação com o SJ pela Nota Técnica SNAS/MDS nº 2/2016 (MDS, 2016).

Com relação à periodicidade das demandas advindas do Poder Judiciário e do MP, as respostas das(os) psicólogas(os) dividiram-se entre mensalmente (30%), semanalmente (27%) e quinzenalmente (21%); apenas 11% afirmaram que as demandas têm uma frequência diária. No caso da Defensoria Pública, a maioria das(os) participantes (59%) respondeu que a pergunta não se aplica, 22% afirmaram que as demandas da defensoria têm uma periodicidade mensal e 9% apontaram que a periodicidade era indefinida.

Ainda que não seja possível neste momento detalhar mais o modo pelo qual são solicitadas as demandas aos profissionais da Psicologia pelos órgãos do SJ, os resultados desta pesquisa identificaram que majoritariamente elas são solicitadas pelo Poder Judiciário, pelo MP e pela DPE às(aos) psicólogas(os) do CREAS, apresentando-se de modo adequado às atribuições do equipamento. Entretanto, tais dados precisam ser mais bem cotejados. Considerando as três instituições enfocadas que compõem o SJ, as quatro principais requisições identificadas na pesquisa são: 1) visita domiciliar; 2) medidas socioeducativas; 3) relatórios; e 4) pareceres.

As visitas domiciliares são citadas no âmbito da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (MDS, 2014) como trabalho social essencial aos Serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) e de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com

Deficiência e Idosas, ambas no âmbito da PSB. Mas, ainda que não diretamente, tal tipo de trabalho social perfaz o conjunto de atuações específicas da PSE, particularmente dos serviços ofertados nos CREAS. A visita domiciliar é um instrumento de trabalho que objetiva que o serviço se aproxime da realidade do usuário.

Conforme as “Referências Técnicas para a Prática de Psicólogas(os) no Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS” o instrumento tem o “objetivo de favorecer maior compreensão a respeito da família, de sua dinâmica, valores, potencialidades e demandas, orientações, encaminhamentos, assim como de estabelecimento de vínculos fortalecedores do processo de acompanhamento” (CFP, 2013, p. 71). Entretanto, tal instrumento de trabalho deve ser analisado de maneira crítica, sobretudo considerando sua possível moralização, de modo a não incidir em uma perspectiva fiscalizatória no âmbito do SUAS, que tem caráter protetivo.

Cumprir destacar que é mister investigar em que medida a requisição por parte dos órgãos do SJ de visita domiciliar ou familiar para profissionais do SUAS visa a garantia da proteção social e o rompimento de situações de violações de direitos ou a fiscalização e averiguação de possíveis violações, sendo estes últimos de responsabilidade dos órgãos judiciários. A Nota Técnica SNAS/MDS nº 2/2016 (MDS, 2016, p. 5) ressalta que tal intervenção “não deve ser confundida com apuração de denúncia ou até mesmo com caráter fiscalizatório”.

No que tange às requisições relacionadas às “medidas socioeducativas” solicitadas pelo Tribunal de Justiça, destaca-se que, desde 2014, o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade são definidos pertencentes à política de assistência social. Como disposto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, ele “tem por finalidade prover atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente” (MDS, 2014, p. 34).

Entretanto, a literatura vem mostrando que há um desafio na execução desse serviço no âmbito do SUAS, já que este assume um caráter de proteção social, enquanto no âmbito do Judiciário tem sido reproduzido um caráter responsabilizatório e punitivo da medida socioeducativa (MSE), haja vista que muitas vezes não se compreende a função da Política de Assistência Social e o papel das(os) profissionais nos CREAS (Rizzini et al.,

2019). A inconclusividade dos dados aponta para a necessidade de maior qualificação e investigação do quanto esse serviço, estruturado a partir da interface entre SUAS e SJ, se alinha com os objetivos de cada sistema.

Os relatórios técnicos de acompanhamento do adolescente em cumprimento de MSE em meio aberto são previstos na Nota Técnica SNAS/MDS nº 2/2016 (MDS, 2016) como atribuição d(o) técnica(o) de referência do serviço, que deve encaminhar ao Judiciário para embasar decisões relativas à extinção, substituição ou continuidade da medida socioeducativa. Assim como no caso das visitas familiares, o relatório técnico de acompanhamento de MSE “não é de julgamento, de perícia, de diagnóstico ou de prognóstico. Trata-se de um instrumento que permite o fluxo de informações com o SJ sobre o acompanhamento da medida socioeducativa aplicada” (MDS, 2016, p. 9).

A terceira requisição mais comentada pelas(os) psicólogas(os) participantes da pesquisa está englobada na categoria “Relatórios”, que conjuga diversas caracterizações como relatório de acompanhamento de adolescentes em cumprimento de MSE, de acompanhamento familiar, situacional, psicossocial e pericial. De maneira geral, a elaboração de relatórios e/ou prontuários é instrumento fundamental do trabalho social no SUAS, que dispõe de informações das seguranças afiançadas e do desenvolvimento do trabalho com os usuários, entre outras (MDS, 2011).

Esses relatórios podem ser divididos entre relatórios para uso interno e externo do SUAS. O primeiro resguarda informações sigilosas consoantes às prerrogativas técnicas e éticas das(os) profissionais, e o segundo é elaborado a partir de requisições externas a fim de prestar informações acerca do acompanhamento dos usuários pelo equipamento (MDS, 2016). Ambos os relatórios, como já supracitado, não têm finalidade investigativa (MDS, 2011).

Nesse tocante, destaca-se que a solicitação de relatórios periciais, informados como requisição do SJ por parte de psicólogas(os) participantes da pesquisa, está em desacordo com as atribuições protetivas do SUAS. A literatura especializada e as normativas e orientações técnicas para atuação no âmbito do CREAS vêm demonstrando que a interface entre SUAS e SJ por meio da solicitação de relatórios é um esvaziamento do diálogo entre as duas instâncias. Elas não devem se basear somente no encaminhamento dos relatórios, mas em um diálogo horizontal que vise a garantia de direitos socioassistenciais, bem como a discussão das

possibilidades e desafios da garantia de proteção social a indivíduos e famílias (CFP, 2013, 2016; Faraj et al., 2016; MDS, 2011, 2016).

A produção de pareceres na Psicologia é regida pela Resolução CFP nº 6/2019, que estabelece que parecer psicológico “é um pronunciamento por escrito, que tem como finalidade apresentar uma análise técnica, respondendo a uma questão-problema do campo psicológico ou a documentos psicológicos questionados” (Resolução n. 6, 2019, p. 28). Não parece haver consenso, entretanto, se a produção de pareceres constitui uma atribuição das(os) profissionais do CREAS, visto que não figura na definição de trabalho social essencial da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (MDS, 2014). Em alguns documentos, como a Nota Técnica CFP nº 1/2016 (CFP, 2016), a produção de pareceres é exemplo de interface entre SUAS e SJ, mas alerta-se que a produção desse documento, assim como de outros, “pode configurar em um risco de especializar a psicologia no campo de atuação multiprofissional como um saber isolado dos processos interdisciplinares [e] pode favorecer a classificação, a patologização e a psicologização dos indivíduos, das famílias e de suas relações sociais” (CFP, 2016, p. 11).

Sendo assim, toda cautela deve ser empreendida em relação às solicitações de emissão desses documentos, e cabe ao órgão gestor da política de assistência social a responsabilidade pelas negativas aos pleitos, especialmente em função da inadequação da ação profissional como peritos. Em substituição, os relatórios produzidos no SUAS devem ser subsídios para a produção de pareceres no interior de cada política que o solicita (CFP, 2016).

Dentre as demais requisições do SJ aos CREAS, destaca-se que a escuta, o estudo social e o acompanhamento psicossocial são trabalhos sociais essenciais previstos nos documentos que regem o funcionamento do equipamento, bem como a atuação da Psicologia no âmbito do SUAS. Ainda assim, é preciso refletir que tais trabalhos devem estar em consonância com a função protetiva e não investigativa da PNAS. Já a requisição de perícias e avaliação psicológica mostram-se alheias às atribuições das(os) profissionais do SUAS, sendo estas possíveis atribuições de psicólogas(os) e, no caso da primeira, de outras(os) profissionais atuantes no SJ. As perícias, muitas vezes relacionadas à averiguação de denúncias de possíveis violações de direitos, marcam um nó e um gargalo fundante da interface entre os dois sistemas, particularmente quando se analisa o papel do

MP na proteção aos direitos, e dos CREAS, que atuam com usuários que tiveram seus direitos violados. Nesse âmbito, o levantamento de dados aponta que se tem recorrido aos equipamentos da PSE para que averiguem violações, quando sua função precípua é acompanhar usuários que tiveram direitos violados.

A pesquisa produzida pelo Ipea (2015) apontou que tais requisições costumeiramente são justificadas pela ausência de profissionais qualificados no âmbito do SJ. Entretanto, como ressalta a Nota Técnica CFP nº 1/2016, “não há qualquer previsão legal que imponha a profissionais vinculados ao SUAS que tenham que desempenhar atividades que são da alçada de peritos e assistentes técnicos”, bem como “o argumento de falta de profissionais nas instâncias judiciais para a realização destas perícias não autoriza, *per se*, a imposição de que o serviço seja prestado” (CFP, 2016, p. 7).

Deve-se considerar também que a exigência por parte do SJ de práticas que não estão de acordo com suas atribuições, além de prejudicar o exercício da proteção social, enseja a quebra de confiança entre profissionais e famílias, bem como o enfraquecimento do caráter socioassistencial do serviço. A assistência social tem função de acolhimento, e não de fiscalização, missão que necessita articular a participação popular e os segmentos, com garantia de serviços e de renda. Trata-se, portanto, de um leque de tarefas já bastante complexo (Ipea, 2015).

Nesse sentido, é fundamental para a interface entre SUAS e SJ que haja uma qualificação do diálogo entre os dois sistemas, particularmente no que tange às requisições, sejam elas as de trabalhos sociais essenciais que são de atribuição do CREAS, sejam as requisições arbitrárias que não competem a essas(es) profissionais atuantes na política de assistência social.

#### **Percepção das(os) Psicólogas(os) acerca da Relação entre CREAS e SJ**

Uma questão central diz respeito à percepção das(os) psicólogas(os) do CREAS acerca da relação com o SJ. Para analisar os dados, foram utilizadas as seguintes categorias: 1) as demandas são pertinentes e executáveis e/ou a interface é avaliada positivamente; 2) as demandas são pertinentes, mas existem desafios na interface e/ou na execução; 3) as demandas não são pertinentes e/ou não compreendem o papel do CREAS e/ou a interface não se estabelece bem; e 4) resposta inconclusiva e/ou não se aplica.

No que diz respeito às respostas relativas às demandas advindas da DPE, houve um total de 36 respostas,

sendo 21 delas “Resposta inconclusiva e/ou não se aplica”. A razão para isso pode estar relacionada ao fato de que a maioria dos municípios do estado não conta com núcleos do órgão, conforme discutido anteriormente, ou pela natureza do trabalho.

Em seguida, das profissionais que apontaram a existência de relação entre o CREAS e a DPE, a categoria “As demandas não são pertinentes e/ou não compreendem o papel do CREAS e/ou a interface não estabelece bem” teve a segunda maior quantidade de respostas (nove). Os comentários feitos apresentaram insatisfação com o que era solicitado, por exemplo: “Muitas das demandas como visita domiciliar para verificar situação de violação de direito não deveria ser feita pelo CREAS e, sim, por uma equipe própria do Poder Judiciário, o CREAS deveria atuar apenas com o acompanhamento da violação de direito em si” (P18). Tal comentário expressa a percepção da profissional de que visitas domiciliares com cunho investigativo extrapolam o serviço do CREAS, devendo ficar a cargo da equipe do Poder Judiciário. Essa percepção também é corroborada por outra profissional: “Solicitações que configuram desvio de função técnica” (P25).

No entanto, embora a maioria perceba a relação como conflituosa, na medida em que as solicitações encaminhadas não são pertinentes ao serviço e ao fazer profissional, na amostra cinco profissionais enxergam a relação entre a DPE e o CREAS como “Pertinentes e executáveis e/ou a interface é avaliada positivamente”.

No que tange às percepções das(os) psicólogas(os) do CREAS em relação às demandas que o Poder Judiciário encaminha, houve 36 respostas, sendo apenas três classificadas como “Inconclusivas ou não se aplica”. Quinze respondentes informaram que as demandas não são pertinentes e a interface entre os sistemas não se estabelece bem. Entre as respostas, destaca-se: “por vezes os encaminhamentos recebidos pelo poder judiciário fogem da competência do equipamento CREAS, passando o papel do psicólogo, a ser confundido com psicólogo clínico ou perito judicial” (P17). Ou ainda: “não compreende bem o fazer do psicólogo no CREAS, exigindo algo além das nossas atribuições” (P16).

Além disso, ainda em relação às demandas advindas do Poder Judiciário, a percepção das(os) psicólogas(os) está relacionada ao fato de as profissionais compreenderem que, a partir do que é solicitado, constata-se que o Poder Judiciário não entende qual o papel do SUAS e do CREAS. São exemplos disso os relatos: “[há] dificuldade por parte do judiciário de entender as atribuições e competência do SUAS” (P11).

Apesar dos conflitos apontados, chama a atenção o fato de que nove psicólogas fizeram comentários que foram classificados na categoria “As demandas são pertinentes e executáveis e/ou a interface é avaliada positivamente” e mais nove na categoria “As demandas são pertinentes, mas existem desafios na interface e/ou na execução”. Se somadas as duas categorias, a maioria das(os) respondentes da pesquisa considera que as demandas são pertinentes, embora existam desafios na interface entre os sistemas.

Com base nisso, as respostas obtidas nos comentários apontam que “são demandas pertinentes, pois verifica-se a violação de direitos” (P19), ou ainda que “até o momento as demandas que estão sendo enviadas ao CREAS são demandas que competem à instituição” (P23).

Quanto às dificuldades na relação, as respostas obtidas apontam para uma atuação intersetorial precarizada: “temos dificuldades no acompanhamento devido à precariedade da rede intersetorial, sobretudo” (P6). Além disso, a alta demanda com prazos curtos estabelecidos pelo exposto no comentário seguinte também foi apontada como desafio: “São bastantes ofícios, algumas vezes com prazos muito curtos” (P22).

No tocante ao MP, o questionário obteve 37 respostas. Seguindo o padrão do Poder Judiciário e da DPE, quatorze profissionais compreendem que a interface entre o SJ e o CREAS ocorre por meio de demandas que não são pertinentes, de modo que a relação não se estabelece de forma positiva. Os apontamentos feitos pelas(os) psicólogas(os) também dizem respeito à hierarquia e à solicitação de serviços que não são da alçada das(os) profissionais do CREAS: “solicitações periciais com frequência, querendo que a equipe componha provas criminais” (P25). Ou ainda: “compreendem o CREAS como núcleo de perícia” (P4).

No entanto, dez profissionais classificam a relação como positiva e sem conflitos na interface, seguidos de oito que classificam como positiva, mas apontam a existência de conflito. Algumas respostas referem que, embora as demandas enviadas sejam pertinentes, os serviços solicitados são equivocados, como é explicado na seguinte resposta: “não somos peritas do banco de cadastro oficial. Algumas demandas não dizem respeito diretamente aos acompanhamentos” (P8).

Chama a atenção o fato de que a relação entre os dois órgãos é percebida como hierarquizada, como pode ser observado neste comentário: “As demandas encaminhadas por estes são respondidas. Porém, as demandas

encaminhadas por este CREAS ao MP em sua grande maioria não são solucionadas” (P12). De forma geral, nota-se, especificamente na relação intersetorial entre o MP e o Poder Judiciário, que as(os) profissionais indicam a existência de uma relação hierárquica que dificulta o diálogo e, conseqüentemente, uma relação intersetorial mais próxima. Além disso, há o desconhecimento por parte dos atores que compõem o serviço quanto às atribuições do CREAS e da(o) psicóloga(o) inserida(o) nesse equipamento.

## Considerações finais

A consolidação da política de assistência social como política pública de proteção e garantia de direitos que rompe, legal e politicamente, com a história assistencialista e clientelista da lógica de bem-estar social marcou um avanço fundamental na forma de reprodução da força de trabalho no capitalismo brasileiro. O estabelecimento de políticas de proteção social consolidou um campo de atuação para psicólogas(os) na assistência social, embora muitos desafios ainda estejam latentes. Dentre estes, destacam-se as relações entre SUAS e SJ que, ainda que devam atuar conjuntamente em muitas funções, têm histórias de desenvolvimento, categorias profissionais e lógicas de funcionamento bem distintas. Se ainda é difícil para o SUAS estabelecer claramente suas atividades e funções, mais ainda o é definir seu espectro de articulação. Quando conectado ao SJ, constata-se que, embora o arcabouço normativo tenha avançado bastante, a relação entre essas políticas ainda é marcada pela informalidade, demonstrada pela pouca consolidação de fluxos interinstitucionais. Nesse âmbito, inclusive, cumpre destacar que, posteriormente à realização dessa pesquisa, o CFP publicou nova nota técnica que orienta psicólogas do SUAS e do SUS sobre a forma de responder a demandas do SJ (CFP, 2023).

A inconsistência nos fluxos revela que as interlocuções variam substancialmente entre os territórios descentralizados de execução da política de assistência social de média complexidade e dependem muito mais de iniciativas dos respectivos serviços do que propriamente de uma normativa estabelecida que todos conheçam. A concepção de que o SUAS é uma política menor e de assessoramento da Justiça, ou seja, sua extensão, dificulta trocas mais equilibradas.

As premissas que nortearam esta pesquisa dizem respeito a uma incompreensão das competências do SUAS por parte dos órgãos judiciais, expressa em requisições, solicitações e cobranças além da competência dos



serviços socioassistenciais. Ainda que parte dos dados e, de maneira mais direta, a percepção das(os) psicólogas(os) demonstrem isso, o conjunto dos dados acerca das requisições não apontou essa homogeneidade da interface. Fica evidente que ainda há relações de mando. Entretanto, novas formas de trabalho se anunciam e, ainda que com pouca clareza, merecem detalhamento futuro.

Se se considera que a política de assistência social ainda é marcada por uma lógica focalista e seletiva, isso há de se expressar também no que tange à interface entre o CREAS e o SJ. A diferenciação estanque entre PSB e PSE impõe a esta última um espaço mais focalizado e seletivo, com aqueles indivíduos, grupos e famílias que tiveram seus direitos violados e têm vínculos sociofamiliares fragilizados. Com isso, a relação entre os dois sistemas parece demonstrar um reforço da lógica de individualização da “questão social”, atuando em suas expressões nos indivíduos ou grupos marcados pela expropriação de direitos e opressão no seio da sociabilidade capitalista. Não à toa alguns grupos e/ou situações, como é o caso das medidas socioeducativas, ganham destaque nessa interface.

No que tange à Psicologia em particular, cumpre destacar o traço investigativo de parte das requisições que fogem à competência do SUAS, como a produção de pareceres, relatórios periciais e avaliações psicológicas. Tais atividades, embora façam parte do escopo da ciência e profissão, não cabem aos CREAS. Aprofundar tal investigação no âmbito da interface entre SUAS e SJ é fundamental para a compreensão dos percalços e do lugar real ocupado pela profissão em ambos os campos.

Por fim, os dados demonstram que a intersecção entre Psicologia, SUAS e SJ, passados 35 anos da Constituinte e vinte anos da PNAS, ainda é marcada por gargalos econômicos, políticos e institucionais para sua plena efetivação. Se os últimos anos demonstraram que a assistência social continua em disputa, não é diferente a inserção da Psicologia nesse âmbito, que permanece contraditória, em um contínuo embate entre contribuição à transformação social e ratificação da sociedade existente.

## Referências

- Boschetti, I. B. (1999). Assistência social: Os limites à efetivação do direito. *Katálisis*, (4), 65-74. Recuperado de <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6256>
- Conselho Federal de Psicologia. (2013). *Referências técnicas para a prática de psicólogas(os) no Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS*. Recuperado de <https://crepop.cfp.org.br/wp-content/uploads/sites/34/2022/10/007-Crepop-Referencias-tecnicas-para-atuacao-de-psicologas-nos-CREAS.pdf>
- Conselho Federal de Psicologia. (2016). *Nota Técnica no 1/2016 – CONPAS/CFP*. Orientações sobre documentos elaborados por psicólogas e psicólogos no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Conselho Federal de Psicologia. Recuperado de <http://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2016/04/Nota-T%C3%A9cnica-n%C2%BA-001-2016-CONPAS-CFP.pdf>
- Conselho Federal de Psicologia. (2023). *Nota Técnica CFP no 2/2023*. Demandas do Sistema de Justiça às psicólogas e aos psicólogos que atuam em serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Sistema Único de Saúde (SUS). Recuperado de [https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2023/04/SEI\\_CFP-0917952-Nota-Tecnica.pdf](https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2023/04/SEI_CFP-0917952-Nota-Tecnica.pdf)
- Conselho Federal de Serviço Social, & Conselho Federal de Psicologia. (2007). *Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos(as) na política de assistência social*. Recuperado de <http://www.cfess.org.br/arquivos/CartilhaFinalCFESSCFPset2007.pdf>
- Costa, A. L. F., & Oliveira, I. F. (2022). Psicologia e políticas sociais: Uma análise marxista. *Arquivos Brasileiros de Psicologia*, 74, p. 1-23. doi: 10.36482/1809-5267.ARB-2022v74.19679
- Faraj, S. P., Siqueira, A. C., & Arpini, D. M. (2016). O atendimento psicológico no Centro de Referência Especializado da Assistência Social e a visão de operadores do direito e conselheiros tutelares. *Estudos de Psicologia*, 33(4), 757-766. doi: 10.1590/1982-02752016000400018
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2015). *As relações entre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e o Sistema de Justiça*. Recuperado de <https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/crianca-e-adolescente/suas/manual/suas.pdf>
- Jacinto, P. M. S. (2021). Sistema Único de Assistência Social e Sistema de Justiça: explicitando problemáticas e orientações a psicólogas(os). *Revista Psicologia, Diversidade e Saúde*, 10(2), 246-258. doi: 10.17267/2317-3394rpsds.v10i2.3555
- Kosik, K. (2010). *Dialética do concreto*. Paz & Terra.
- Lago, V. M., Amato, P., Teixeira, P. A., Rovinski, S. L. R., & Bandeira, D. R. (2009). Um breve histórico da psicologia jurídica no Brasil. *Estudos de Psicologia*, 26(4), 483-491. doi: 10.1590/S0103-166X2009000400009
- Ministério da Cidadania. (2020). *Censo SUAS 2019: Resultados nacionais, centro de referência especializado de assistência social (CREAS)*. <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2004). *Política Nacional de Assistência Social*. Recuperado de [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2011). *Orientações técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS*. Recuperado de <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/04-caderno-creas-final-dez.pdf>
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2014). *Tipificação nacional de serviços socioassistenciais*. Recuperado de [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf)
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2016). *Nota Técnica no 2/2016/SNAS/MDS*. Nota Técnica sobre a relação entre o Sistema Único de Assistência Social- SUAS e os órgãos do Sistema de Justiça. Recuperado de [https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia\\_social/nota\\_tecnica\\_120520016.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nota_tecnica_120520016.pdf)

## Subordinação ou articulação? As práticas psicológicas na interface SUAS e sistema de Justiça

- Netto, J. P. (2011). *Introdução ao estudo do método de Marx*. Expressão Popular.
- Oliveira, I. F., & Costa, V. C. A. (2023). Não deixemos que a pobreza se transforme em paisagem: O SUAS e a inserção das psicólogas nas políticas de combate à pobreza. In B. B. Brambilla, G. Nogueira, P. M. S. Jacinto & R. V. S. Rocha (Orgs.), *A psicologia no Sistema Único de Assistência Social: Fundamentos, desafios e horizontes teórico-metodológicos* (pp. 37-52). Diálogos.
- Resolução CFP no 6, de 29 de março de 2019 (2019, 1º de abril). Institui regras para a elaboração de documentos escritos produzidos pela(o) psicóloga(o) no exercício profissional e revoga a Resolução CFP nº 15/1996, a Resolução CFP nº 07/2003 e a Resolução CFP nº 04/2019. *Diário Oficial da União*. Recuperado de <https://www.sepsi.ufscar.br/arquivos/regulamentacao/resolucaocfp-06-2019.pdf>
- Ribeiro, A. B., Paiva, I. L., Seixas, P. S., & Oliveira, I. M. F. F. (2014). Desafios da atuação dos psicólogos nos CREAS do Rio Grande do Norte. *Fractal*, 26(2), 461-478. doi: 10.1590/1984-0292/421
- Rizzini, I., Sposati, A., & Oliveira, A. C. (2019). *Adolescências, direitos e medidas socioeducativas em meio aberto*. Cortez.
- Yamamoto, O. H. (2016). A atualidade do método de Marx. In I. F. Oliveira, I. L. Paiva, A. L. F. Costa, K. Amorim & F. Coelho-Lima. (Orgs.), *Marx hoje: Pesquisa e transformação social* (Vol. 1, pp. 25-42). Outras Expressões.

*Isabel Fernandes de Oliveira*, Doutora em Psicologia Clínica pela Universidade de São Paulo (USP), é Professora titular da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Endereço para correspondência: Departamento de Psicologia, Campus Universitário, Av. Senador Salgado Filho, s/n - Natal/RN, CEP:59078-970. E-mail: fernandes.isa@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2153-762X>

*Gustavo de Aguiar Campos*, Mestre em Psicologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), é Doutorando em Psicologia pela UFRN. E-mail: [gustavodeaguiarcampos@hotmail.com](mailto:gustavodeaguiarcampos@hotmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7378-9845>

*Rebecka Wanderley Tannuss*, Doutora em Psicologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), é Professora do Departamento de Fundamentação da Educação da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: [rebeekatannuss@gmail.com](mailto:rebeekatannuss@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4021-2684>

*Lisandra Chaves de Aquino Moraes*, Mestre em Psicologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), é Doutoranda em Psicologia pela UFRN. E-mail: [lisandra.morais@hotmail.com](mailto:lisandra.morais@hotmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4514-3542>

Recebido em 14.jul.23

Revisado em 10.jan.24

Aceito em 13.mar.24