

# ANÁLISE INSTITUCIONAL ONTEM E HOJE: INDICAÇÕES PERTINENTES AO FAZER PROFISSIONAL

Simone Sobral Sampaio<sup>1</sup>  
Robson de Oliveira<sup>2</sup>

## Introdução

Este artigo tem como objetivo problematizar a noção de “análise institucional” na produção recente do Serviço Social. Parte do entendimento que esse termo constitui-se a partir de distintas abordagens teóricas que emergem no pós-Maio de 1968<sup>3</sup>, através de produções de autores, aqui incluídos, que trafegam no heterogêneo movimento institucionalista e que influenciaram a produção do Serviço Social no final da década de 1970 e ao longo de toda a década de 1980 (OLIVEIRA, 2014).

---

<sup>1</sup> Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e com estágio pós-doutoral na Université Paris XII – França. Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Integrante do Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Profissões e Instituição.

<sup>2</sup> Mestre em Serviço Social pela UFSC. Assistente social na Prefeitura Municipal de São José. Integrante do Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Profissões e Instituição.

<sup>3</sup> O Maio de 68, como conhecido, foi um movimento revolucionário ocorrido na França que, em sua constituição, agregou trabalhadores e estudantes. O movimento colocou em cheque a constituição da sociedade capitalista. Foi duramente reprimido pelo General de Gaulle.

Essa influência pode ser observada em pesquisas que, iniciadas no final da década de 1970 e publicadas em formato de livro no início e ao longo de toda a década de 1980 no Brasil, problematizavam os aspectos vinculados à relação do profissional de Serviço Social, como trabalhador assalariado, junto às instituições empregadoras. Essas publicações explicitavam uma aproximação com diversas orientações teóricas das ciências sociais que se voltavam ao tema da análise institucional. Um dos principais autores desse conjunto de obras foi Faleiros (1991, 2011) que chegou a reconhecer a existência nesse período de um paradigma de análise institucional no Serviço Social. Sobre o conjunto dessas publicações Bisneto (1996), em sua dissertação de mestrado, identificou significativa intertextualidade nesses textos, principalmente em quatro pesquisadores.

Havendo destaque para Weisshaupt (1988) e sua extensa pesquisa realizada no nordeste brasileiro com 112 instituições, entre os anos de 1978 e 1982, sobre a prática institucionalizada do Serviço Social e a necessária distinção entre os objetivos profissionais, organizacionais e institucionais, entre outros temas. Segue com Faleiros (1991) e seu conjunto de artigos, publicados entre os anos de 1979 e 1984, com indicações sobre a leitura das relações de força para o deciframento da relação que as instituições mantêm com os agentes em seu interior e a forma como apoiam e são reconfiguradas pelas necessidades postas pelo modo de produção capitalista. Continua em Serra (1983) que, a partir de um foro de debate entre assistentes sociais e estudantes, delimitou nas falas três distintas categorias de análise: Estado, Instituição e Prática Profissional Institucionalizada. A partir dessas, desenvolveu uma extensa discussão sobre a inserção dos profissionais de Serviço Social nas instituições organizacionais, sem apriorismos ou dogmatismos políticos, reconhecendo-as no momento de abertura democrática do país como arenas de disputas entre as classes fundamentais. E, por fim, focaliza Souza (1982) que, a partir de sua experiência como docente e assistente social, problematizou as instituições empregadoras dos profissionais por via de diversos referenciais das ciências sociais. Souza (1982) reconheceu o Serviço

Social como uma instituição inserida em diversas instituições organizacionais e apresentou, como um dos eixos centrais de sua pesquisa, a relação tripartite entre instituição-assistente social-clientela.

A retomada das influências institucionalistas explicita não apenas o amadurecimento profissional em um período de profundas mudanças no Serviço Social, mas também a sua utilidade no que tange à percepção do assistente social como agente institucional. Influi na sua relação com a instituição em que se insere e com os diversos aspectos dessa, tais como: objetivos, burocracia, hierarquias, função, rotinas. Pelo reconhecimento da condição de agente institucional, inclusive, viabiliza-se a distinção entre o objetivo institucional requisitado e o que concerne, especificamente, ao fazer profissional do agente, preservando seus objetivos sem mimetismo com os da instituição empregadora.

As principais tendências que emergiram na produção teórica<sup>4</sup> pós-década de 1980 no Serviço Social demonstram uma aproximação ao tema “instituições” – através das análises críticas do modo de produção capitalista e da alocação das instituições nesse quadro –, indicando claramente a obliteração de abordagens semelhantes às compostas na década de 1980. Não se trata apenas da ausência de referenciais próximos aos institucionalistas, mas do próprio reconhecimento do assistente social como agente institucional. Dessa forma, o presente artigo busca a noção de análise institucional em dois distintos materiais caros ao debate no Serviço Social. O primeiro é a Unidade IV do livro *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*, publicado pela Cortez em 2009; e o segundo, os trabalhos apresentados por assistentes sociais em um eixo temático do CBAS (Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais), realizado no ano de 2010. Ambos os materiais abordam as instituições através da terminologia corrente na profissão e nos espaços sócio-ocupacionais, são de amplo conhecimento e de ampla divulgação junto aos profissionais.

---

<sup>4</sup> A exceção a esse quadro são as pesquisas desenvolvidas que trazem o assistente social como agente institucional e reconhecem o exercício profissional como um elemento analítico indispensável à instituição a qual ele se insere. Exemplos disso são a pesquisa de Vasconcelos (2011) e de Bisneto (2007).

## 1. Desenvolvimento

O livro mencionado anteriormente é a divulgação do material pedagógico do Curso de Especialização *lato sensu* intitulado *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais* do Centro de Educação a Distância da Universidade de Brasília (CEA/UnB). Uma das unidades deste livro propõe-se a apresentar o trabalho do assistente social através das transformações empreendidas na sociedade brasileira nas últimas décadas e o reflexo disso na manutenção e no desenvolvimento de novos espaços sócio-ocupacionais para a categoria.

Autora de um dos artigos dessa unidade, Yamamoto (2009, p. 343-344), que inicia o foco deste estudo, compreende o assistente social como trabalhador assalariado, acresce a isso o projeto profissional ligado a valores radicalmente humanistas e as metamorfoses concernentes aos espaços de atuação nas últimas décadas.

As alterações verificadas nos espaços ocupacionais do assistente social têm raízes nesses processos sociais, historicamente datados, expressando tanto a dinâmica da acumulação, sob a prevalência de interesses rentistas, quanto a composição do poder político e a correlação de forças no seu âmbito, capturando os Estados Nacionais, com resultados regressivos no âmbito da conquista e do usufruto dos direitos para o universo dos trabalhadores. Mas os espaços ocupacionais refratam ainda as particulares condições e relações de trabalho prevalentes na sociedade brasileira nesses tempos de profunda alteração da base técnica da produção com a informática, a biotecnologia, a robótica e outras inovações tecnológicas e organizacionais, que potenciam a produtividade e a intensificação do trabalho. É em solo histórico movente que se atribui novos contornos ao mercado profissional de trabalho, diversificando os espaços ocupacionais e fazendo emergir inéditas requisições e demandas a esse profissional, novas habilidades novas competências e atribuições. Mas ele impõe também específicas exigências de capacitação acadêmica que permitam atribuir transparências às brumas ideológicas que encobrem os processos sociais e alimentam um direcionamento ético-político

técnico ao trabalho do assistente social capaz de impulsionar o fortalecimento da luta contra-hegemônica comprometida com o universo do trabalho.

Ou seja, o espaço profissional, como produto histórico, é condicionado por luta e disputa pela hegemonia e por alianças travadas pelas classes fundamentais assim como pela densidade política das respostas de caráter teórico-prático, providenciadas pela profissão. Essa compreensão extrapola a noção do espaço profissional através de demandas que já seriam socialmente reconhecidas, requisita, assim, uma apreensão crítica do panorama ocupacional e da atenção às demandas emergentes. Ao mesmo tempo, os espaços ocupacionais possuem elementos reprodutores e superadores da ordem e englobam espaços vinculados à ação do empresariado, aos segmentos específicos da sociedade civil bem como àqueles vinculados diretamente ao Estado, por via das políticas sociais e das organizações da classe trabalhadora.

Ao referir-se à metamorfose dos espaços sócio-ocupacionais do assistente social, Yamamoto (2009) parte da análise da Carta Constitucional de 1988 e das propostas de participação democrática da população. Antagônica a essa Constituição, a direção assumida pelos governos presidenciais buscou fornecer outras respostas às expressões da questão social em um Estado de opções, majoritariamente, neoliberais. Como resultado, criaram-se as “Redes de Parcerias Sociais” e os “Fundos de Solidariedade” que potenciam marcas históricas da assistência social no Brasil através de clientelismo, fragmentação institucional, ausência de mecanismos de participação e controle popular. Contribuiu, assim, com o desmonte e a regressão dos direitos sociais, frutos de intensa luta política. Esse processo avança por duas vias: a da transferência das responsabilidades do Estado a essas organizações (representantes do dito “terceiro setor”) e a da mercantilização dos atendimentos destinados às necessidades sociais.

Yamamoto (2009, p. 361) reconhece a importância da atuação dos assistentes sociais no âmbito da Seguridade Social e junto aos Conselhos de Políticas, Conselhos Tutelares e Conselhos de

Direitos que se dedicam a diferentes segmentos e políticas sociais: “Os Conselhos, perfilando uma nova institucionalidade nas ações públicas, são instâncias em que se refratam interesses contraditórios e, portanto, espaços de lutas e disputas políticas”. Esses espaços são, sobretudo, arenas para o incentivo da participação política e socialização de demandas das classes subalternas que tendem a ser capturados por interesses da classe dominante.

O profissional assistente social, vinculado, majoritariamente, à máquina estatal, evidencia a burocracia como componente inerente às suas atividades e sente-se compelido a romper com o saber burocrático que se aloja em repartições e agentes profissionais. Desde Lefebvre, Yamamoto (2009) vem sustentando que o “saber burocrático”, ao situar a burocracia em critério de verdade, tendo o segredo e a competência como orientações centrais para as ações, oculta processos de dominação travestidos em procedimentos técnicos.

A autora (IAMAMOTO, 2009, p. 370) vislumbra os horizontes da ação profissional pelas instituições e ao final afirma que para decifrar o trabalho do assistente social como trabalho concreto e abstrato seria necessário:

[...] particularizar as análises específicas das condições e relações sociais em que ele ocorre, pois, se a qualidade do trabalho se preserva nas várias inserções, o seu significado social é diferente: a dimensão social desse trabalho realiza-se por mediações distintas em função da forma assumida pelo valor-capital e pelos rendimentos. Estas formas condicionam, sob a ótica do valor, a contribuição desse trabalhador ao processo de produção e reprodução das relações sociais.

Mesmo reconhecendo a importância de análises específicas das “condições e relações sociais” da inserção profissional, é a análise sobre o significado social do trabalho na relação com o capital que prevalece, subsumindo dessa forma a análise institucional como componente importante para a compreensão do exercício profissional.

O artigo de Raicheles (2009), publicado na mesma coletânea, segue o lastro da atuação dos assistentes sociais no âmbito estatal e apresenta algumas premissas para problematizar a relação da profissão com o Estado.

A primeira é a apreensão histórica da profissão através do movimento da sociedade em que se insere. Para isso, salienta a importância da Igreja Católica na gênese do Serviço Social, o contexto do final da Segunda Guerra Mundial, a aceleração industrial e as migrações campo-cidade enquanto fenômenos que exigiram respostas do Estado e do empresariado para a reprodução social da classe trabalhadora. Esse processo configurou um conjunto de instituições sociais que, tendo como alvo de sua intervenção as “expressões da questão social”, propiciou o solo para o nascimento de espaços a serem ocupados pelos assistentes sociais.

A segunda premissa parte da modernização conservadora e do aumento da execução de programas e serviços sociais no Brasil, através das políticas sociais no Estado capitalista. O Serviço Social seria, assim, uma profissão habilitada e requisitada para intervir em processos e mecanismos, vinculados ao enfrentamento das múltiplas e agudas expressões da questão social, e em suas atualizações nas distintas conjunturas sociopolíticas.

A terceira premissa refere-se ao fundamento da profissionalização do Serviço Social. Tal processo se constitui através da estruturação do espaço ocupacional da profissão a partir da dinâmica contraditória, fruto das relações das classes sociais na pressão do aparelho estatal e na conseqüente transformação das expressões da questão social em objeto de intervenção do Estado.

A quarta premissa defende a não redução da análise das políticas sociais à mera intervenção estatal já que essas mesmas políticas estabelecem relações que são, ao mesmo tempo, conflituosas e complementares, colocando na arena necessidades, interesses e formas de representação de classes e segmentos sociais muitas vezes antagônicos.

A quinta premissa reconhece o trabalho do assistente social, quando alojado na esfera estatal, através das relações estabelecidas

junto à sociedade civil, atento às formações sociais e aos contextos históricos dessas relações em sua reciprocidade e antagonismo.

A última premissa solicita a devida distinção no trato das categorias Estado e governo. Entender ambas como sinônimas poderia resultar em equívocos interpretativos, seria como supor que assumir o poder governamental fosse também assumir o poder de Estado (RAICHELES, 2009).

Raicheles (2009) atenta-se às instituições quando referencia, por via do Estado, a necessidade de considerar certas instituições, entre elas o governo, a administração pública, as forças militares, os sistemas judiciário e legislativo que compõem em seu conjunto a arena de conflitos, como a condensação de forças políticas vinculadas ao Estado.

Assim como em Yamamoto (2009), há no texto de Raicheles (2009) a discussão dos espaços sócio-ocupacionais também pelo mercado de trabalho, salientando as subcontratações dos profissionais de forma pontual e eventual. Essa concepção resulta em contratos de trabalho de curta duração, relacionados a tarefas fragmentadas, fruto de novas configurações da gestão das políticas sociais, sem um vínculo empregatício estável com a organização onde atuam.

A partir da década de 1990, comparece uma multiplicidade de atores vinculados às políticas sociais que atuam ativamente nesse âmbito, tais como empresários, ONGs, entidades sociais que se vinculam a temas como pobreza, exclusão social, cidadania. Obtêm nesse processo grande visibilidade, disputam espaços nos fóruns, deliberam sobre as políticas e os programas sociais. Essa multiplicidade de atores traz novas requisições aos assistentes sociais através de referenciais analíticos e exigências propositivas nos diferentes âmbitos de desenvolvimento do exercício profissional.

Por fim, para Raicheles (2009), um espaço sócio-ocupacional de suma importância para a atuação dos assistentes sociais são os Conselhos de Direitos, seja como representantes dos gestores, das entidades ou dos usuários. E, ao mesmo tempo, salienta a necessidade de atentar para o trabalho que o Serviço Social

anteriormente exercia: o de mobilização e organização popular que parece estar agora restrito à participação institucionalizada nesses mesmos Conselhos.

O texto de Bravo (2009), assim como o de Yamamoto (2009) e o de Raicheles (2009), destaca a participação dos assistentes sociais nos conselhos de política de direitos e apresenta as possíveis contribuições dos profissionais nas instâncias públicas de controle democrático. Para isso, descreve de forma pormenorizada o que seriam os Conselhos de Direitos e as conferências no âmbito das políticas sociais. Bravo (2009) destaca a racionalidade da qualificação da participação e reconhece em Gramsci um aporte teórico válido ao entendimento da complexidade da atuação nesses conselhos de controle social. O que permite apreender a contradição de classes como questão central dos mecanismos de controle social, assumindo-os como arenas de conflitos e disputa de interesses antagônicos.

Amaral e Cesar (2009), ao abordarem o trabalho do assistente social em empresas capitalistas, destacam a retórica empresarial da responsabilidade social e do compromisso “ético” da iniciativa privada, apoiada no discurso da ineficiência do Estado. A meta é a substituição dos sistemas de proteção social por ações focalizadas de combate a pobreza. Emergem desse contexto inúmeras frentes de trabalho para os assistentes sociais, como gestão de recursos humanos, programas participativos, desenvolvimento de equipes, ambiência organizacional, qualidade de vida no trabalho, voluntariado, ação comunitária, certificação social, educação ambiental. Amaral e Cesar (2009, p. 416) vinculam esses novos espaços de trabalho com os processos macrossociais que incidem diretamente nas práticas sociais de profissões como o Serviço Social.

Sob essa ótica, a atuação do assistente social nas empresas capitalistas também é objeto de novas exigências e qualificações e assume, nesses espaços, uma configuração e um estatuto bastante distintos daqueles expressos nas ações problematizadoras do projeto profissional dos anos de 1980. A complexificação da sociedade, as mudanças no mundo do trabalho, no papel do

empresariado e o protagonismo dos organismos internacionais na definição de estratégias de ‘desenvolvimento’ para os países periféricos, são alguns determinantes que conduzem a uma ação profissional caracterizada por rupturas e continuidades.

Um dos principais rebatimentos dessa intencionalidade no âmbito da classe trabalhadora é o desenvolvimento de mecanismos de conciliação, colaboração e de consenso que, partindo do empresariado, atingem o processo de produção e a totalidade da vida social. No entender de Amaral e Cesar (2009), se na década de 1980 a conjuntura era favorável aos embates contra os patrões, na década atual essa arena constitui-se em campo de conciliação de interesses através das iniciativas gerenciais que mobilizem o consenso acerca de metas de qualidade e produtividade.

O texto de Alencar (2009) propõe-se a refletir sobre o trabalho dos assistentes sociais nas organizações privadas não lucrativas enquanto espaços sócio-ocupacionais com melhor possibilidade de escrutinação. Para isso, utiliza a reflexão de Netto (2011) acerca do recuo do Estado diante da responsabilidade direta pela execução das políticas sociais e a conseqüente emergência de diversos modelos de organizações não privatizadas para gestar as expressões da questão social, financiadas, em sua maioria, por fundos públicos. Tem-se assim o chamado terceiro setor, definido *a priori* como um setor não-governamental, não lucrativo, uma esfera pública não estatal, parceira do Estado (público) e do mercado (privado), na qual se incluem diferentes organizações, entre elas ONGs, fundações empresariais, instituições filantrópicas e atividades do voluntariado.

Cardoso e Lopes (2009), que finalizam o rol de autores selecionados para fundamentar este estudo, abordam a atuação dos assistentes sociais junto às organizações da classe trabalhadora. Apresentam o exercício profissional das décadas de 1970 e 1980, em sindicatos, associações profissionais, movimentos sociais, como de mobilização e organização, vinculado a uma perspectiva de superação do quadro imposto pela sociedade capitalista no intento da emancipação humana. Com o avançar dessa perspectiva, percebe-se que a intencionalidade, posta pelo projeto societário

defendido pelo Serviço Social, não foi impressa no âmbito da inserção institucional com respostas às requisições empreendidas pela classe trabalhadora.

As autoras concluem afirmando que desde a década de 1990 não houve avanços no âmbito da atuação dos assistentes sociais nas organizações da classe trabalhadora em decorrência da reestruturação produtiva e dos avanços do neoliberalismo no período. Ainda assim, reconhecem as organizações da classe trabalhadora como locais onde a profissão pode se apoiar sobre o Projeto Ético-Político do Serviço Social por via de algumas estratégias: assessoria técnica, apoio político às organizações da classe trabalhadora e desenvolvimento de ações educativas.

Há que se atentar para duas tendências dos textos. A primeira, é a interpretação desses espaços via direito positivo, principalmente pela Carta Constitucional de 1988 com a legitimação dos Conselhos de Direitos e de políticas sociais como “propiciadores” de espaços de atuação dos assistentes sociais. Em Gramsci, frequentemente, comparecem coadunadas à leitura do direito as noções de dissenso e consenso, Estado e sociedade civil para ilustrar a constante disputa pela direção assumida a partir da atuação dos assistentes sociais nos Conselhos de Direitos e como executores terminais, bem como planejadores e avaliadores, das políticas sociais. Não se trata de uma assertiva original para referir os espaços ocupacionais reconhecer a relação dos assistentes sociais com as políticas sociais ou com o que ela requisita para sua materialidade e vinculação ao Serviço Social. Faleiros, em 1980, já havia publicado uma extensa pesquisa sobre a política social no Estado capitalista.

Quanto à relação dos Conselhos de Direitos, citados em três dos textos analisados como espaços sócio-ocupacionais emergentes após a promulgação da Carta Constitucional de 1988, é interessante notar que há uma defesa intransigente da atuação do assistente social nesses espaços enquanto campos de possibilidade para o exercício político, todavia não há qualquer angulação nas pesquisas que se esforce a problematizar o fato de que os assistentes sociais, nesses espaços, são representantes de múltiplas instituições. É como se a ocupação da cadeira em um conselho não precisasse ser

apreendida também a partir da instituição que a detém por eleição. A representatividade institucional que cauciona o acesso aos Conselhos pela representatividade não é problematizada. Assim, os particulares interesses defendidos pelas instituições em sua representatividade nos Conselhos não são apreendidos como componentes a serem deslindados. Situação que exige do profissional traçar estratégias que respondam aos objetivos de forma coadunada, ou não, à instituição que detém a representatividade no Conselho e que a materializa por via dos assistentes sociais. O que é constantemente mencionado são as disputas e a ideia de que os Conselhos podem ser espaços contraditórios, mas isso não basta para problematizar a noção de representatividade que o assistente social detém junto à instituição em que se vincula para inserção nos Conselhos de Direitos. Talvez aqui aconteça mais um efeito da negação da condição de agente institucional de que goza o assistente social.

O vetor de análise prioritário na profissão, atualmente, dirige-se à realidade capitalista; essa é condição *sine qua non* para a constituição das indicações acerca da profissão no que trata a leitura da realidade social. Esse posicionamento reflete-se nas tentativas de análises das instituições, aqui pelo termo espaços sócio-ocupacionais. Todavia, os passos seguintes da composição do que poderia remeter a uma análise institucional são subsumidos; não há o reconhecimento que, para o entendimento da profissão, é imperativo analisar, também, as instituições onde ela se exerce. Isso se expressa no conjunto dos textos anteriormente apresentados. Pois, por mais que apresentem a cultura política brasileira e a presença do Estado como elemento elucidativo da inserção das assistentes sociais nos espaços de atuação, não se pode assumi-las *a priori* como suficientes para entender o Serviço Social em sua relação com as instituições empregadoras.

O fato de a análise institucional mostrar-se lacunar nas publicações do Serviço Social enfraquece a problematização das estratégias profissionais. Em seu lugar são ofertados parâmetros profissionais, comparecendo a análise sobre o Estado como substituta das particularidades das demais instituições. Nesse

contexto, o mercado e as condições de trabalho tornam-se elementos fulcrais à compreensão do que ocorre ou do que constitui o exercício profissional dos assistentes sociais. Não há, assim, atenção ao imperativo das estratégias profissionais necessárias aos diferentes espaços de atuação profissionais, mas uma homogeneização no que tange às instituições empregadoras.

As instituições requerem a reflexão em torno de sua existência por serem um fenômeno não natural, mas produto histórico das revoluções, lutas e dos enfrentamentos na sociedade capitalista e a forma mesma de como estes se reproduzem. No limite, a instituição que requisita o profissional de Serviço Social é resultado, também, das relações de classe e dos embates delas decorrentes. Se a utopia de toda instituição é distinguir-se como um elemento natural, indispensável e insuperável, isso acontece porque ela anseia ser autoexplicativa, desenraizada de qualquer princípio que a reconheça enquanto fenômeno reificado das atividades humano-genéricas. Incorre-se a isso quando não se observa que a análise macrosocietária é um componente da análise institucional. Contudo, interromper esse processo antes de se voltar aos seus efeitos específicos (e toda instituição é produtora de efeitos que emanam do seu interior até o exterior) é compor um discurso coerente no que tange à leitura da sociedade capitalista, mas demasiado genérico frente às instituições e à inserção profissional nos espaços sócio-ocupacionais.

Da mesma forma, uma análise institucional desprovida das determinações históricas que lhe constituem reforçaria uma característica própria de como as instituições são forjadas. Isto é, como se elas produzissem discursos sobre si, definindo-se, justificando-se, requisitando para si uma suposta missão em um misto de antroporfomismo e normatização: um discurso de legitimação sobre si, produzido desde si mesmo, autonomizado do processo social.

Por que pesquisas que abordam as instituições desaparecem da produção teórica da profissão? Será que o herdeiro legítimo de instituições para a profissão seria mesmo o termo “espaço sócio-ocupacional”, e outras variantes como “espaço sócio-institucional”

ou “campo de atuação”? E mais, atualmente seria dispensável uma análise institucional para o assistente social?

Dando prosseguimento ao debate, é relevante identificar a forma como esse tema tem comparecido na produção dos próprios assistentes sociais. Para isso, foi eleito como material de análise um eixo de trabalhos publicados no CBAS de 2010, ocorrido entre 31 de julho e 5 de agosto do ano de 2010. Na sessão temática *Espaços sócio-ocupacionais, relações e condições de trabalho do assistente social*, houve 93 trabalhos publicados.

A análise desse material que versa sobre distintos locais e a expressiva quantidade de referenciais, pesquisas empíricas e contribuições dos autores apresentados, é um componente que ajuda a identificar as opções teórico-metodológicas assumidas pelos profissionais quando se voltam a locais específicos do exercício profissional.

Primeiramente, ressalta-se a polissemia do conceito quando tratado pelos assistentes sociais (instituição, organização, espaço sócio-ocupacional, espaço socioinstitucional, secretaria, núcleo, setor) sem expor qualquer diferenciação do tratamento desses termos. Essas diferentes nomenclaturas não são apenas sintomáticas das possibilidades de abordagens sobre as instituições e da própria angulação assumida sobre a apreensão da instituição, mas também expressam a forma indiferenciada como são assumidas discursivamente pelos assistentes sociais. Ou seja, pode-se falar ao mesmo tempo sobre instituições e organização sem diferenciar o que conceitualmente se afirma quando se refere a essas distintas nomenclaturas. Ao mesmo tempo, a forma como é abordado elege como observatório diversos temas: políticas sociais, mercado de trabalho, sistematização da prática profissional, legislação e aspectos normativos, descrição do espaço, entre outros.

O assistente social, por não se reconhecer em uma relação com a instituição, adota certos referenciais que expressam essa latente dificuldade. O seu reconhecimento como agente institucional exigiria referir a própria instituição enquanto realidade concreta e a consecução do exercício profissional de forma relacional aos diversos aspectos existentes nela.

Outra característica recorrente dos trabalhos analisados é a utilização de leis e aspectos normativos como referencial teórico para a apresentação do espaço sócio-ocupacional, principalmente nos trabalhos que versam sobre uma das políticas pertencentes à Seguridade Social. Dessa maneira, quando o trabalho apresenta a Assistência Social, o material assumido como principal referência teórica é a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a normatização em torno do Programa e/ou Serviço de atendimento pesquisado. O recurso à legislação e aos aspectos normativos ocorre, também, quando são analisadas outras políticas e outros programas sociais. Por exemplo, em um espaço sócio-ocupacional vinculado às forças armadas, o principal referencial utilizado para problematizar a instituição de atuação do assistente social e suas ações interventivas, é a “Política de Assistência da Aeronáutica e as diretrizes definidas no âmbito do Comaer (Comando da Aeronáutica). A legislação e certos aspectos normativos são assumidos como os principais, e algumas vezes únicos, referenciais teóricos para a apresentação do espaço sócio-ocupacional, incorrendo na desistoricização e despolitização dessas leis e dos espaços referenciados, além de explicitar uma fragilidade analítica sobre a teoria. Esse recurso tende a converter a própria lei em justificativa ou, ainda, servir como garantia da própria razão do fazer profissional. A lei constitui-se em mera racionalidade que determina uma direção interventiva e o espaço, em uma mera prerrogativa à materialização dessa lei.

Nesses termos, a recorrência ao aparato legal serve, também, para mostrar ou denunciar a omissão por parte do órgão gestor no que tange às condições de trabalho e ao descumprimento da lei. Talvez a utilização da legislação como sendo, ela mesma, um referencial teórico seja resultado ou de uma concepção de teoria que reforça a ideia da lei como princípio absoluto ou, o que é pior, de uma total incompreensão do que seja um referencial teórico e, ainda, um desconhecimento da própria teoria que norteia a

formação em Serviço Social e fornece a direção a essa prática profissional<sup>5</sup>.

Esses dois aspectos não devem ser considerados isoladamente, pois essa forma de descrição e análise do espaço sócio-ocupacional sob o prisma da legislação ignora características intrínsecas e peculiares tanto aos espaços sócio-ocupacionais quanto à constituição do Estado brasileiro, o que inclui lastros de sua formação sócio-histórica e aspectos preponderantes de um país onde se naturaliza as discrepâncias oriundas do abismo entre o país “formal” e o “real” (NEVES, 2005).

A exceção a essa opção ocorre em alguns casos quando a pesquisa volta-se para um espaço vinculado à Política de Saúde. Os trabalhos, ainda que referenciando significativamente a legislação, desenvolvem algumas vezes discussões acerca da intersectorialidade e interdisciplinaridade como forma de apresentar o local de trabalho. Comparecem ainda aspectos sobre a Reforma Sanitária e a Reforma Psiquiátrica para explicitar a trajetória dessas políticas, realizando uma vinculação com o espaço sócio-ocupacional referenciado.

Ainda no que concerne às leis e aos aspectos normativos, comparecem menções à regulamentação da profissão e ao Código de Ética como referências plenas da inserção dos profissionais em certos espaços, sendo que a legitimidade da intervenção profissional por essa via, também, é comum. A inserção do profissional ampara-se basicamente nos aspectos legais, anulando processos particulares e correlatos ao cargo ocupado, e, colateralmente, no objetivo institucional para a inserção do profissional no espaço, objetivo e prática do assistente social. Dessa maneira, o profissional que atua em um hospital referência em transplantes de órgãos em uma equipe interdisciplinar compreende e problematiza sua inserção e prática através da Lei N. 8.662/93 e do Código de Ética. Essa compreensão desdobra-se sobre o objeto de intervenção do assistente social em direção às expressões da “Questão Social” e ao

---

<sup>5</sup> O que corrobora com a fraqueza institucional das categorias de análise do Serviço Social, conforme descrito por Weissaupt (1985).

Projeto Ético-Político como um guia para a intervenção profissional. Tal aspecto assemelha-se ao anterior, entretanto é muito mais recorrente na apresentação do espaço sócio-ocupacional, sem valer-se necessariamente daquele para desvelar suas particularidades. As requisições particulares dos espaços não são reconhecidas como constitutivas da inserção profissional, em seu lugar figura a supremacia da legislação que forneceria legalidade e legitimidade para a atuação.

Quanto ao Projeto Ético-Político referenciado – ora através de Netto (1999), ora como um tema já plenamente compreendido e que não requisitaria de uma exposição do entendimento pelo próprio autor –, há de se atentar à direção na relação com os usuários dos serviços oferecidos. Netto (1999), em sua elaboração sobre o Projeto, defende a priorização da qualidade dos serviços através da publicização dos recursos institucionais e a busca por uma gestão democrática e universalizante. O objetivo de fomentar a participação dos usuários nas decisões institucionais, que parece ser, convenientemente, um dos aspectos mais importantes para elucidar e promover o debate sobre os espaços sócio-ocupacionais a partir desse referencial, não possui qualquer menção nos trabalhos analisados.

Advêm ainda alusões à função pedagógica do assistente social, em certos espaços, sem vinculá-la a pesquisas de referência na área do Serviço Social sobre o tema, o que se compõe mais como uma opção teórico-metodológica na construção do trabalho. As condições de trabalho, como já mencionado, são outro meio utilizado para apresentar o espaço sócio-ocupacional. São comuns apresentações do espaço físico, relatos da extensão da sala, material disponível para trabalho, número de profissionais na equipe, múltiplos aspectos relacionados com a instituição empregadora e citações aos diferentes entraves enfrentados cotidianamente. Normalmente essa abordagem traz a reboque a Resolução Cfess N. 493/2006 e prescrições dessa que são sumariamente omitidos pela instituição empregadora. Os aspectos normativos e a lei em sua letra são assim o “dever ser” da relação do profissional com a instituição empregadora, e apenas isso.

Ao mesmo tempo, os estudos que debatem os espaços sócio-ocupacionais através de pesquisas sobre o mercado de trabalho são comuns. Vinculam a ampliação ou a redução de locais de trabalho, a flexibilização nas modalidades de contrato e as condições de trabalho a processos macroeconômicos, como a reestruturação produtiva e o neoliberalismo. Desconsideram especificidades das instituições empregadoras e características regionais do mercado de trabalho, como a frequência de editais para contratação, os movimentos políticos e de organizações profissionais que trazem em sua pauta a contratação de profissionais no âmbito das instituições empregadoras e a remuneração oferecida como um entrave ou um facilitador para o acesso ao espaço de trabalho.

Algumas vezes os trabalhos buscam conciliar o arcabouço legal da profissão com os da instituição empregadora para definir a prática interventiva e o espaço sócio-ocupacional<sup>6</sup>. A retórica do discurso institucional como indicação interventiva que deve compor o exercício e o saber particular do profissional, sem a necessária distinção entre esses, interdita as especificidades do próprio exercício da profissão. Fato que resulta na não diferenciação entre os objetivos da instituição e os objetivos profissionais. Não havendo tentativa de extrapolar a referência da instituição empregadora, acaba-se por compor um discurso unilateral e monocórdio sobre a instituição e a relação dessa com o assistente social.

Outro fator que ainda merece atenção é o aparente abandono de referenciais desenvolvidos na década de 1980 sobre as instituições e o exercício profissional institucionalizado. O único pesquisador referenciado é Faleiros e sua tese do paradigma das relações de forças. Outras menções a autores do Serviço Social são para Bisneto (2009) e seu estudo sobre a prática profissional institucionalizada. Pode-se, então, considerar que, em uma avaliação

---

<sup>6</sup> Como exemplo, tem-se um texto de um assistente social que, ao apresentar como lócus de intervenção um núcleo de atenção psicológico a policiais, descreve esse espaço através dos objetivos da instituição policial. Ao mesmo tempo, atrela o objetivo desse núcleo de atendimento aos policiais em sofrimento psíquico à intervenção do assistente social através da lei que regulamenta a sua profissão, como se as duas profissões compusessem a mesma coisa e não houvesse qualquer particularidade entre elas.

a partir do material já produzido sobre o tema e o alvo desta pesquisa, revela-se escassez nas menções às reflexões já analisadas que possuíam como núcleo fulcral a vinculação do Serviço Social como profissão aos espaços institucionais (FALEIROS, 1991; SERRA, 1983; SOUZA, 1982; WEISSHAUPT, 1988).

## **Considerações finais**

Em suma, o estudo sobre as instituições nos trabalhos pesquisados – tanto nos textos presentes no módulo do curso à distância como em trabalhos publicados no CBAS – averigua que neles há homogeneidade discursiva, com semelhanças na análise, independentemente do objeto analisado. Essa homogeneidade discursiva ocorre desde as análises que se voltam majoritariamente à leitura macrossocietária até a apreensão do Serviço Social como profissão a partir de temas como condições de trabalho, prática profissional institucionalizada, descumprimento dos aspectos legais e normativos da profissão no âmbito das instituições empregadoras.

Afirmar a análise macrossocietária não dispensa o entendimento de que a análise institucional requer o exame de uma situação concreta que exigiria do profissional reconhecer-se no alfobre da instituição. É como se toda a discussão sobre as instituições na profissão se constituíssem em uma crise. Mas não uma crise deflagrada por um embate entre o que a academia produz sobre o tema e o que os assistentes sociais falam sobre esses locais – numa espécie de incompatibilidade que faria coro à bravata do “na prática a teoria é outra” ou do “teoria e prática são contraditórias”. O que há é uma crise assintomática que não tem, necessariamente, deflagrado os efeitos dos discursos sobre as instituições produzidos (ou não produzidos) pela profissão, mas que expressa um posicionamento: o não reconhecimento do assistente social como agente institucional.

Não se trata aqui de assumir a análise institucional como um objeto teórico que requisita do profissional seu desvelamento, mas

de compreendê-la como uma técnica para o trabalho. Talvez esse deslocamento da produção do Serviço Social sobre as instituições seja um dos efeitos da própria desvalorização da discussão sobre a técnica profissional. Gentili (2010) identifica o abandono e a negação da técnica profissional a partir do Movimento de Reconceituação, e afirma que a formação em Serviço Social encontra-se desfalcada no que se refere aos procedimentos técnicos necessários ao fazer profissional. O que é colocado como desafio ao processo de formação é justamente a necessidade de viabilizar a identificação dos determinantes causais da realidade institucional e a configuração do próprio mercado de trabalho. A competência técnica não se reduz a uma forma de aderência ao funcionalismo, mas como uma etapa ao exercício da profissão. Gentili (2010, p. 160) aponta:

A competência a qual me refiro revela-se à medida que respostas profissionais aliam efetividade na prestação de serviços aos interesses da clientela, produzidos a partir de um padrão operativo reconhecido como de boa qualidade. Isto nem sempre se consegue, entre outros fatores, devido a falhas no processo de formação técnico-instrumental do assistente social. O que se vê com frequência nas organizações onde trabalham assistentes sociais é adoção de medidas normativas para atendimentos que obedecem mais a critérios burocrático-institucionais que profissionais.

O conhecimento e o domínio da análise institucional como técnica deveriam ser encarados como um meio que proporcione ao exercício profissional a consecução de estratégias de ação e de mobilização política.

O não reconhecimento da execução da análise institucional, vinculada ao exercício profissional, permite compreender porque os espaços sócio-ocupacionais são tão dependentes em suas delimitações da imposição das leis. A lei e os aspectos normativos não são apenas exemplares dessa lacuna, mas explicitam a própria racionalidade do espaço sócio-ocupacional como mera arquitetura jurídica.

As instituições são solo, o próprio alfofre, para o crescimento ou esmagamento de determinadas relações. A racionalidade que gesta uma política social e sua instrumentalização, a letra da lei que requisita uma adequação para a legalidade de certas propostas e práticas, e o próprio arcabouço normativo, que serve como base legal à profissão, podem ser sufocados pelo solo que a instituição fomenta e o que ela está disposta a ofertar. Seria como ignorar, ao se referir às instituições executoras das políticas sociais onde atuam os assistentes sociais, o conflito entre a racionalidade produzida pelas políticas sociais e as rotinas já previamente existentes na instituição a qual a política se destina.

Dessa forma produz-se, cada vez mais, no âmbito das políticas sociais, normativas e indicações ao exercício técnico. Essa racionalidade quando se volta ao espaço concreto colide com a burocracia, os agentes, as rotinas, os objetivos, as relações interpessoais já existentes. Ou seja, tem-se aqui a relação instituinte e instituído lutando pela institucionalização de formas de racionalidade que possuem no agente institucional o meio de respirar ou não<sup>7</sup>.

O que fazem os agentes institucionais é o que há de mais premente nas fórmulas que as instituições fornecem ao devir. As instituições antecipam-se e colocam-se como viabilizadoras da mudança social e se adaptam ao que é solicitado pelo tempo histórico em que existem.

Mediante essa multiplicidade de questões que o tema instituições suscita, desde a trajetória da profissão em sua fundação, passando

---

<sup>7</sup> Um interessante estudo sobre esse tema é desenvolvido por Santos (1998) ao tratar a noção de debilidade institucional. A debilidade institucional seria decorrente das particularidades históricas na constituição do Brasil, da relação entre público e privado e surtiria efeitos sobre as instituições que emergem desde o marco dessas relações. A partir da reflexão de Santos (1998), escreve Seibel (1997, p. 24): “Por debilidade institucional queremos expressar a fragilidade das instituições públicas em exercer suas prerrogativas, em realizar as funções para as quais foram social e politicamente constituídas e organizadas”. Neves (2005, p. 49), que também escreve a partir das considerações de Santos (1998), reconhece a importância do Estado para o desenvolvimento de uma cultura burocratista e de ineficiência no âmbito das instituições públicas: “A análise da eficiência do Estado brasileiro deve se desenvolver a partir da consideração das finalidades históricas efetivamente atribuídas ao Estado pela estratégia de dominação das elites. Nesse sentido, podemos falar da produção social e política de um padrão de eficiência/ineficiência ao serviço público, como um componente da estratégia de dominação”.

pelo Movimento de Reconceituação, pela aproximação realizada a diversas tradições intelectuais das ciências sociais e culminando na assunção de um discurso indiferente à materialidade institucional e à inserção profissional nesses espaços, é que se impõe a necessidade de problematizar tanto o não reconhecimento do assistente social como agente institucional quanto o imperativo de produzir análises rigorosas. Análises que não se encerrem no escrutínio do modo de produção capitalista, mas adentrem na materialidade das organizações institucionais revelando a particularidade do fazer profissional. Talvez a técnica da análise institucional voltada a esses limites, ao que está no interior e para além da instituição, providencie, adequadamente, a ultrapassagem de apriorismos que não negam a inserção institucional, mas, sim, a condição real em que se opera o exercício profissional, livrando-o de uma posição fatalista ou messiânica.

Qualquer tentativa de mover uma nova forma de institucionalidade requisita a análise pormenorizada da instituição. Caso contrário, mudar-se-iam as peças nos tabuleiros, mas não o espaço no qual as peças se movem.

## Referências

ALENCAR, M. O trabalho do assistente social nas organizações privadas não lucrativas. *In*: CFESS-ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Unidade IV: O significado do trabalho do assistente social nos distintos espaços sócio-ocupacionais. Brasília: Cfess/Abepss, 2009.

AMARAL, A. S.; CESAR, M. O trabalho do assistente social nas empresas capitalistas. *In*: CFESS-ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Unidade IV: O significado do trabalho do assistente social nos distintos espaços sócio-ocupacionais. Brasília: Cfess/Abepss, 2009.

BISNETO, J.A. **Serviço Social e Análise Institucional**: estudo das contribuições ao debate contemporâneo e ao processo de Renovação no Brasil. 1996, p. 147, Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro UFPR, 1996.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social e saúde mental** – Uma análise institucional da prática. São Paulo: Cortez, 2007.

BRAVO, M. I. S. O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático. *In*: CFESS-ABEPSS. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Unidade IV: O significado do trabalho do assistente social nos distintos espaços sócio-ocupacionais. Brasília: Cfess/Abepss, 2009.

CARDOSO, F. G.; LOPES, J. B. O trabalho do assistente social nas organizações da classe trabalhadora. *In*: CFESS-ABEPSS. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Unidade IV: O significado do trabalho do assistente social nos distintos espaços sócio-ocupacionais. Brasília: Cfess/Abepss, 2009.

FALEIROS, V. P. **A política social do Estado capitalista**: as funções da Previdência e da Assistência Social. São Paulo: Cortez, 1980.

\_\_\_\_\_. **Saber profissional e poder institucional**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

\_\_\_\_\_. **Estratégias em Serviço Social**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GENTILLI, R. M. L. Formação profissional, ética e cidadania. *In*: BONETTI, D.; SILVA, M.; SALES, M.; GONELLI, V. (Org.). **Serviço Social e ética** – convite a uma nova práxis. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 155-163.

IAMAMOTO, M.V. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. *In*: CFESS-ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Unidade IV: O significado do trabalho do assistente social nos distintos espaços sócio-ocupacionais. Brasília: Cfess/Abepss, 2009.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 8. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **A construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social**. Disponível em: [http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto2-1.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto2-1.pdf). 1999. Acesso em: 2 ago. 2012.

NEVES, J. M. **A face oculta da organização: A microfísica do poder na gestão do trabalho**. Porto Alegre: Sulina, 2005.

OLIVEIRA, R. **Perspectivas institucionalistas no Serviço Social: um recorte bibliográfico**. 2014. 197 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Florianópolis: UFSC, 2014.

RAICHELIS, R. O trabalho do assistente social na esfera estatal. *In*: CFESS-ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Unidade IV: O significado do trabalho do assistente social nos distintos espaços sócio-ocupacionais. Brasília: Cfess/Abepss, 2009.

SANTOS, W.G. Razões da desordem. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SEIBEL, E. J. Políticas sociais e a questão da debilidade institucional. **Revista Katálysis**. Florianópolis: Edufsc, n. 5, p. 23-32, 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/issue/view/601> . Acesso em: 16 ago 2012.

SERRA, R. M. S. **A prática institucionalizada do Serviço Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1983.

SOUZA, M. L. **Serviço Social e instituição – A questão da participação**. São Paulo: Cortez, 1982.

VASCONCELOS, A. M. **A prática do Serviço Social: Cotidiano, formação e alternativas na área da saúde**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

WEISSHAUPT, J. R. **As funções sócio-institucionais do Serviço Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1988.

Recebido em 11/04/2014  
e aceito em 25/09/2014.

---

**Resumo:** *Este artigo tem por objetivo problematizar a noção de “análise institucional” na produção recente do Serviço Social. Para isso, parte do importante contributo dado a esse debate pela literatura profissional, nas décadas de 1970 e 1980. Na sequência, delimita, como materiais para este estudo, um módulo do livro: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais, publicado no ano de 2009, e os trabalhos apresentados por assistentes sociais em um eixo temático do CBAS, em 2010. Esses materiais são elucidativos para se entender o nível atingido por esse debate na atualidade e evidenciam tanto o distanciamento da análise institucional quanto o predomínio da análise macrossocietária, do mercado e das condições de trabalho. Posteriormente, atesta que esses vetores não invalidam uma análise institucional, mas compõem-na, por tratar-se ela de uma técnica relevante na definição de estratégias do fazer profissional, que, todavia, encontra-se obliterada.*

**Palavras-chave:** *Análise institucional, Espaços sócio-ocupacionais, Instituições, Assistente social.*

---

---

**Title:** *Institutional Analysis Yesterday and Today: Indications relevant to professional practice.*

**Abstract:** *Abstract: This article aims to discuss the notion of "institutional analysis" in the recent production of social services. For this purpose, this study will analyze the contribution of that debate in the professional literature of the 1970s and 1980s, which shows its importance in professional growth and, subsequently, defines as material for analysis both the (module of the book): Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais published in 2009, and the papers presented by social workers in a thematic area of CBAS in 2010. Said material is illustrative of the level of this debate today and shows a detachment of institutional analysis in detriment of the predominance of macro-social, market and working conditions analysis. It is understood that these vectors do not invalidate an institutional analysis. On the contrary, they complement it. This confirms that the institutional analysis is an important technique in defining strategies of professional work, despite the fact that it is has been obliterated.*

**Keywords:** *Institutional Analysis , socio-occupational Spaces , Institutions, Social Work.*

---