

PLANTÃO SOCIAL: DE PRÁTICA INSTITUCIONAL PARA SERVIÇO PÚBLICO DE DIREITO - CONTRIBUIÇÕES PARA A GESTÃO DO SUAS – SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL¹

Maria Argenice de Sousa Brito².

RESUMO

“Pensar é introduzir a descontinuidade...”

O plantão social é um meio pelo qual historicamente tem ocorrido a triagem e seleção de demandas para inclusão de atendimentos sociais, aplicado tanto pela organização estatal quanto em ações sociais privadas. O Brasil vem, desde a Constituição Federal de 1988, sendo orientado por transformar ações sociais conhecidas como de assistência social em política pública de direção universalizante entre todos aqueles que dela necessitarem. O novo caráter de extensão da proteção social vem colocando em questão a persistência de processos seletivos que se pautem pela exclusão e não pela inclusão. A reorganização da gestão de assistência social no Brasil vem adquirindo feição descentralizadora e participativa por meio da implantação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social, o qual é “constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social prestados diretamente ou através de convênios com organizações sem fins lucrativos, por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público”. Para responder a essa questão nos municípios da Região Grande São Paulo – Oeste, este estudo irá identificar as características dos serviços de plantão social, buscando dar transparência aos fatores institucionais e profissionais na operação do plantão social, principalmente quanto ao modelo de gestão adotado pelos órgãos de Assistência Social da Região Grande São Paulo – Oeste, e os paradigmas que informam a ação do profissional Assistente Social nessa prática, que também foram analisados e comparados. Toda a análise é também iluminada pelas referências do Sistema de Proteção Social francês que opera pelo princípio da universalidade.

Palavras chave: Assistência Social, Provisão da Assistência Social, Política Pública.

¹ Tese de Doutorado sob Orientação da Prof^a. Dra. Aldaíza Sposati. PUC/SP, 2005.

² Doutora em Serviço Social pela PUC/SP. Estágio de doutorado pela Université Pierre Mendes de Grenoble/FR, através do Pôle d'Etudes des Politiques Sociales et Economiques) - PEPSE, acordo CAPES/COFECUB, sob a coordenação/orientação da Prof^a. Dra. Aldaíza Sposati em co-orientação da Prof^a. Dra. Claudine Offredi. Atualmente atua como professora/pesquisadora da Fundação de Ensino de Pesquisa do Sul de Minas - FEPEMIG/Centro Universitário do Sul de Minas/UNIS/MG. E-mail: argenice@gmail.com. Estado de São Paulo/SP.

RÉSUMÉ

"Penser est introduire la discontinuité ..."

L'accueil social est le moyen par lequel, historiquement, sont faits le triage et la sélection de demandes pour l'inclusion de soins sociaux, employé tant par l'organisation étatique que par les organismes d'actions sociales privées. Le Brésil, depuis la Constitution Fédérale de 1988, s'oriente vers les transformations des actions sociales connues comme d'assistance sociale en politique publique de direction universelle, destinées à tous ceux qui en ont besoin. Le nouveau caractère de la protection sociale met en question la persistance des procès de sélection qui s'orientent plutôt vers l'exclusion, en détriment de l'inclusion. La réorganisation de la gestion d'assistance sociale au Brésil devient peu à peu décentralisatrice et participative, grâce à la mise en place du SUAS - Système Unique d'Assistance Sociale, "constitué de services, programmes, projets et bénéficiaires dans le domaine de l'assistance sociale, qui sont rendus directement ou à travers les conventions avec des organisations sans buts lucratifs, par les organismes et institutions publiques fédérales, étatiques et municipales de l'administration directe et indirecte et des fondations maintenues par le pouvoir public". Pour répondre à cette question dans les communes de la Région Métropolitaine Ouest de São Paulo, cette étude identifiera les caractéristiques des services d'accueil social, en essayant de rendre transparents les facteurs institutionnels et professionnels dans l'opération de l'accueil social. Cette étude portera principalement sur le modèle de gestion adopté par les organismes d'Assistance Sociale de la Région Métropolitaine Ouest de São Paulo, et sur les paradigmes qui informent l'action de l'Assistant Social professionnel dans cette pratique, ici analysés et comparés. Toute l'analyse est également illuminée par les références du Système de Protection Sociale français qui opère par le principe de l'universalité.

Mots-clé: Assistance Sociale, Allocation d'Assistance Sociale, Politique Publique.

I. INTRODUÇÃO

Relato de Experiências do Trabalho Social – Brasil/França

Este artigo é produto da tese de doutorado que coloca sob análise uma prática social, o plantão social que permanece presente na maioria dos serviços públicos de assistência social, e até mesmo em organizações privadas de benemerência ou filantropia.

A análise dessa prática, para além do exame de suas características em estudo de campo, foi realizada por meio de pesquisas sobre o tema, que aconteceram na graduação e pós-graduação em Serviço Social.

Põe-se em questão, os efeitos do possível impacto que ocorrerá nessa prática institucional tradicional pela racionalização programática proposta pela Política Nacional de Assistência Social/2004, e pela implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Muitos são os desafios do estudo do tradicional serviço de plantão social na busca de identificar sua necessária redefinição para se constituir em uma porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Para tanto se torna necessário que rompa com o modelo de porta da ajuda, porta da caridade, porta de perpetuação da cultura do assistencialismo, pela qual as pessoas acessam a recursos limitados, fragmentados e provisórios e se transforme em porta de acesso a direitos universais de cidadania.

A questão primeira é de qualificar esse lugar.

- Reconhecido como espaço da prova, do exame pelo qual o assistente social irá selecionar, incluir ou excluir o demandante de uma possível inclusão de sua necessidade dentre as ofertas institucionais.
- Lugar do poder técnico de inclusão, exclusão social que será diretamente determinado pelo compromisso com os direitos sociais que esse profissional possui.
- Para a população é claramente interpretado como um lugar de exercício do poder técnico é do assistente social e não um lugar de respeito a seus direitos.
- Para o profissional é o lugar do esquecimento e até mesmo, do castigo por múltiplos motivos que este estudo mostra.
- Como um “quebra-cabeça”, a análise do plantão social busca as várias peças que compõem figuras particulares e genéricas de 15 experiências examinadas e localizadas em uma das regiões da área metropolitana da Grande São Paulo.
- Processo de construção e desconstrução.

No capítulo I, intitulado “*a gestão da assistência social nos municípios da região Grande São Paulo – Oeste*” trata-se da base empírica de pesquisa e as características gerais do cenário de estudo, isto é, o lugar do plantão social na região Grande São Paulo - Oeste.

1.1. Classificação dos municípios da Grande São Paulo Oeste na PNAS/2004

No que se refere à população desses municípios estudados, segundo a política nacional de assistência social, PNAS/04, temos: Porte Pequeno I: 20.638 hab. (1%) da pop. Região; Porte Pequeno II: 59.027 hab. (2%) da pop. região; Porte Médio: 231.655 hab. (10%) da população da região e Porte Grande: 2.091.147 hab. (87%) da pop. Região.

Mapa 1 - Municípios da Grande São Paulo – Oeste classificados por porte de acordo com a Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004. Brasil.



Fonte: PNAS/2005 e IBGE/2000

Quanto aos aspectos econômicos, estudo demonstra que

O PIB da região metropolitana de São Paulo está em torno de US\$ 102,8 bilhões de dólares, o que é compatível ao de diversas economias nacionais. Corresponde a pouco mais de 50% do total estadual e a 18,5% da riqueza nacional. O PIB por habitantes, estimado em 6,4 mil dólares, é quase o dobro da média nacional. (SEADE/IBGE/2000).

Segundo dados do PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada pelo IBGE) “em 2001, havia 1,3 milhão de pessoas vivendo em domicílios com renda familiar *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo (300 mil famílias aproximadamente) e 2,8 milhões de pessoas com renda *per capita* familiar inferior a meio salário mínimo” (p.11).

Agregando os dados socioeconômicos da Região Grande São Paulo - Oeste em relação aos portes, em 2000, havia 46.670 pessoas em situação de indigência, totalizando 12 mil famílias nessa situação, ou seja, com renda *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo, evidenciado em termo de portes pelos municípios: pequeno I, São Lourenço da Serra; pequeno II, Vargem Grande Paulista; médio, Santana de Parnaíba; e nos municípios de grande porte, Itapevi, Carapicuíba e Osasco, seguidos pelos municípios de Taboão da Serra, Barueri e Embu das Artes.

O total de pessoas vivendo em situação de pobreza é de 125.998, com renda de até 1 salário mínimo, totalizando em torno de 32 mil famílias, conforme detalhado na tabela 4 evidenciado os municípios em termos de portes: pequeno I, São Lourenço da Serra; pequeno II, Juquitiba; médio, Jandira; e grande, Itapevi, Carapicuíba e Osasco. Se observarmos atentamente na tabela 3 podemos verificar que apesar da evidência dos municípios citados, há uma ordem crescente do número de pessoas em situação de pobreza, sendo que nenhum município, independente da sua arrecadação, como mostraremos mais adiante, tem escapado de ser palco de concentração de pobreza.

Analisando os dados da situação geral do Brasil, veremos que o universo de pessoas vivendo em situação de indigência³ concentra-se mais nos municípios de pequeno porte, como demonstra os dados do PNAS baseado no Atlas de Desenvolvimento Humano de 2002.

Nota-se que em termos percentuais os municípios pequenos concentram mais população em condição de pobreza e indigência do que os municípios médios, grandes ou metrópoles. Do ponto de vista da concentração absoluta as diferenças diminuem, mas os pequenos municípios na sua totalidade terminam também concentrando mais essa população. Porém, considerando que essa população se distribui nos mais de 4.000 municípios, termina ocorrendo uma dispersão da concentração, invertendo o grau de concentração da população em pobreza e indigência, recaindo sobre os grandes municípios e as metrópoles. (PNAS, 2004).

No interior da Região Grande Oeste - São Paulo ocorre uma dispersão da população em situação de indigência e de pobreza para os municípios de grande porte, aqui representados por oito municípios que abrigam ambas as situações. Segundo depoimentos dos técnicos entrevistados, essa população “vai e volta no interior dessa região”, independente do porte do município. Essas pessoas estão sempre em busca de melhores territórios, não possuem um solo fixo, estejam elas situadas em situação de indigência ou de pobreza, ou em ambas.

Baseada nas experiências de atendimento no plantão social, constatei diariamente que elas enfrentam privações de toda ordem, não se restringindo unicamente às privações

³ Sabemos o quanto é complexo medir situação de pobreza baseado somente em termos de renda per capita, dados os outros aspectos da vida, dos riscos sociais e da vulnerabilidade social, no entanto, registramos aqui um corte, o universo de pessoas com até 1 sal./min em situação de pobreza e inferior a ¼ de sal./min, relacionamos as situações de indigência, esse critério último baseado no PNAS (2003, p. 10).

materiais, estas são acompanhadas de outras vulnerabilidades sociais, como o agravamento da saúde, a violência urbana, dentre outros riscos sociais. Há também a dificuldade de acesso aos bens e serviços públicos, o que limita assim a sua condição de cidadania. Como esse estudo indica, há a importância da implementação de políticas públicas que levem em conta os riscos sociais a que a população está submetida.

A maioria dos usuários que comparecem no plantão social são mulheres chefe de família. Segundo o (PNAS, 2004, p. 20), o perfil da família brasileira, tendo como referência a mulher chefe de família, é uma realidade cada vez mais presente, sendo que a família brasileira vem passando por transformações ao longo do tempo. Uma delas refere-se à pessoa de referência da família. Da década passada até 2002 houve um crescimento de 30% da participação da mulher como pessoa de referência da família. Em 1992, elas eram referências para aproximadamente 22% das famílias brasileiras, e em 2002, passaram a ser referência para próximo de 29% das famílias. Esta tendência de crescimento ocorreu de forma diferente entre as regiões do País e foi mais acentuada nas regiões metropolitanas.

Baseado na NOB (2005, p. 20), a proteção social básica deve trabalhar com o seguinte conceito de família⁴, esta tida como “família referenciada”, ou seja, “aquela que vive em áreas caracterizadas como de vulnerabilidade, definidas a partir de indicadores estabelecidos pelo órgão federal, pactuados e deliberados”.

Os trabalhos voltados para a família devem levar em conta a atenção aos “seus membros e indivíduos mais vulneráveis, tendo como unidade de medida a família referenciada em razão da metodologia de fortalecimento do convívio familiar, do desenvolvimento da qualidade de vida da família na comunidade e no território onde vive”⁵.

⁴ A família, independentemente dos formatos ou modelos que assume, é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida. Todavia, não se pode desconsiderar que ela se caracteriza como um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e geralmente, também, por desigualdades, além de que nas sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social.[...] Portanto, podemos dizer que estamos diante de uma família quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade. (PNAS, 2004, p. 35).

⁵ A unidade de medida família referenciada também será adotada para as atenções em situações isoladas e eventuais que não esteja em agregados territoriais que estão sendo trabalhados, mas que demandam do ente público proteção social. A proteção social básica deve se orientar por uma escala gradual de cobertura de famílias em maior vulnerabilidade, até alcançar níveis universais de cobertura a todos os que dela necessitarem, em territórios sujeitados a vulnerabilidade social. (NOB, 2005, p. 20).

Através da tabela 1 constata-se a situação socioeconômica das famílias, demonstração por porte dos municípios do número de domicílios pela renda per capita - 2000, que habitam o cenário dessa pesquisa.

Tabela 1. Demonstração por porte dos municípios do número de domicílios pela renda per capita - 2000.

Porte	Nome do Município	Domicílios/Familiares		Distribuição dos numeros pela renda per capita de 0 a 2 salários							
				- 1/4 Salario (indigente)		1/4 a menos de 1/2 Sal.		1/2 a menos de 1 Sal.		1 a menos de 2 Sal.	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Pequeno I	Pirapora	3283	100,00%	324	9,87%	338	10,30%	907	27,63%	625	19,04%
	S.L.da Serra	3297	100,00%	384	11,65%	438	13,28%	787	23,87%	580	17,59%
	Sub Total	6580	100,00%	708	10,76%	776	11,79%	1694	25,74%	1205	18,31%
Pequeno II	Juquitiba	6906	100,00%	606	8,77%	1045	15,13%	1974	28,58%	1159	16,78%
	Vargem Gde Paulista	8481	100,00%	704	8,30%	497	5,86%	1865	21,99%	1566	18,46%
	Sub Total	15387	100,00%	1310	8,51%	1542	10,02%	3839	24,95%	2725	17,71%
Medio	Embu Guaçu	14561	100,00%	1350	9,27%	1207	8,29%	3240	22,25%	2664	18,30%
	Jandira	24464	100,00%	1533	6,27%	1834	7,50%	5126	20,95%	4768	19,49%
	Santana de Parnaíba	19327	100,00%	2080	10,76%	1431	7,40%	3666	18,97%	2686	13,90%
	Sub Total	58352	100,00%	4963	8,51%	4472	7,66%	12032	20,62%	10118	17,34%
Grande	Barueri	55443	100,00%	4140	7,47%	3653	6,59%	11408	20,58%	9664	17,43%
	Carapicuíba	91704	100,00%	7083	7,72%	6175	6,73%	18784	20,48%	16453	17,94%
	Cotia	38915	100,00%	2542	6,53%	2384	6,13%	8047	20,68%	6411	16,47%
	Embu	53742	100,00%	4867	9,06%	4571	8,51%	11666	21,71%	10549	19,63%
	Itapevi	41855	100,00%	4879	11,66%	4684	11,19%	10723	25,62%	7759	18,54%
	Itapeçerica da Serra	33823	100,00%	3178	9,40%	2826	8,36%	8154	24,11%	6059	17,91%
	Osasco	181268	100,00%	9472	5,23%	9501	5,24%	30377	16,76%	28790	15,88%
	Taboão da Serra	52787	100,00%	3528	6,68%	3080	5,83%	9274	17,57%	8859	16,78%
	Sub Total	549537	100,00%	39689	7,22%	36874	6,71%	108433	19,73%	94544	17,20%
	TOTAL	629856	100,00%	46670	7,41%	43664	6,93%	125998	20,00%	1E+05	17,24%

Fonte : Seade 2000

A seguir o leitor encontra uma síntese de algumas categorias significativas que foram analisadas que contemplam a prática do plantão social, a qual se encontra permeada de outros elementos que interferem direta ou indiretamente no cotidiano profissional, como veremos a seguir a partir dos próximos tópicos.

1.2. Os Gestores da Assistência Social Nos Municípios da Região Grande São Paulo Oeste:

15 Órgãos Gestores de Assistência Social

- Diferentes nomenclaturas;
- Maioria dos locais há nomenclaturas conjugadas: cidadania e assistência social, ação social e relações do trabalho, assistência e promoção social, desenvolvimento humano e ação social, abrindo assim um leque de possibilidade do que sejam esses órgãos, sem que haja de fato a especificidade do local;

- Apenas quatro deles são intitulados de assistência social;
- Exercício do primeiro-damismo, os Fundos Sociais de Solidariedade.
- Dificuldades técnico-administrativas;
- Solicitam apoio financeiro por parte dos estados;
- Despreparo e inexistência do acesso a informática em alguns casos;
- Falta de tempo hábil;
- Pouca evidência do serviço de plantão social, exceto no aspecto quantitativo;
- Priorizam a atenção por seguimentos;
- Proteção básica voltado para a família.

1.3. Gestão da Assistência Social nos Planos Municipais de Assistência Social

Avaliação e Monitoramento das Ações de Assistência Social

- Processo em construção;
- Poucos seguem todas as etapas;
- Não há uma padronização da avaliação e monitoramento na região em estudo;
- Poucos incluem os relatos dos usuários;
- O serviço de plantão social quase não aparece nos planos, predomina o atendimento emergencial.

II. O Lugar do Plantão Social e o Plantão Social como Lugar de Cidadania

A temática “*o lugar do plantão social e o plantão social como lugar de cidadania*” foi tratado no capítulo II da tese, abrangendo a temática do plantão social e suas categorias de análise, em que se destaca a emergência e a urgência social e o processo de primeira acolhida em um serviço de assistência social.

no que concerne à relação entre sujeitos e territórios, torna-se imprescindível tratar da dimensão da cidadania, que se expressa a partir e na dinâmica das populações em relação aos territórios vividos. A referência entre lugar e cidadão/cidadania é uma relação intrínseca ao conceito de cidadania (KOGA, 2003, p.20).

Análise das particularidades da arquitetura e do local onde se realiza o plantão social em cada um dos 15 municípios que compõem a Região Grande São Paulo – Oeste. Inclui-se ainda no capítulo as observações de uma 16ª cidade, Grenoble na França.

- Os plantões sociais e os seus respectivos fluxos de atendimento devem ser considerados como espaços privilegiados, para realizar e articular as necessidades dos usuários e as características dos serviços mediados pelos gestores sociais num determinado espaço e tempo;

- Em função dessa compreensão entendeu-se adequado aprofundar o exame do plantão social como “lugar”, a partir do qual é possível acessar múltiplas dimensões.

O serviço de plantão social no critério do SUAS será absorvido pelos centros de referência de assistência social e os centros especializados de assistência social. A orientação é a de sua descentralização territorial para os territórios que concentram famílias em maior vulnerabilidade em cada um dos municípios.

Apresentam-se neste capítulo as diferentes realidades do plantão social na região estudada. Num primeiro momento, são caracterizados os plantões existentes nos municípios, a descentralização, e o quadro de recursos humanos que possuem face à adequação. Depois é examinado o lugar do plantão social em cada uma das 15 cidades da região grande São Paulo – Oeste. Por fim faz-se breve inserção sobre o serviço de acolhida da cidade de Grenoble, que tem algumas similaridades com o plantão social, avaliações e situações especiais. Após a apresentação do lugar do plantão social o capítulo examina o plantão social como lugar de cidadania.

2.1. O Lugar do Plantão Social

O estudo aqui desenvolvido foi construído por meio de visitas de campo, tendo viajado a pesquisadora para os 15 municípios da Região Grande - Oeste por mais de uma vez. O lugar do plantão social é a primeira aproximação do espaço físico, e o que ele revela enquanto respeito ao cidadão como qualidade do espaço, conforto de mobiliário, racionalidade da atenção de modo a reduzir a espera do usuário. Cada um dos quinze lugares visitados é apresentado e documentado fotograficamente, conforme seu porte.

2.2. Relato de Experiências: Trabalho Social - França

O SISTEMA DE ACOLHIDA NA CIDADE DE GRENOBLE, FRANÇA

Mapa 2. Localização da cidade de Grenoble na França⁶

⁶ A cidade de Grenoble está situada no sudeste da França, a 560 km de Paris e 280 km de Marselha, perto da fronteira com a Itália e Suíça. É uma cidade muito agradável, considerada como a porta de entrada dos Alpes franceses. Esta região, chamada Rhône-Alpes, é um dos principais destinos turísticos da Europa. O filósofo Stendhal já dizia que em Grenoble “no fim de cada rua, existe uma montanha”.



Fonte: <http://www.Grenoble.fr>

O atendimento da urgência social é exercido pelo CAM, Centro de Acolher Municipal⁷, vinculado ao CCAS, Centro Comunitário da Ação Social, da cidade de Grenoble, o qual é considerado um estabelecimento do tipo Centro de Abrigamento e de Reinserção social - CHRS.

O Centro de Acolher Municipal foi criado no começo dos anos de 1950 direcionado para acolher todas as pessoas que necessitassem de um abrigo. O CCAS está localizado na região do Isère, composta de 1,6 milhões de habitantes.

Na classificação geral, a cidade Grenoble é a 16ª cidade da França, com 153.400 habitantes (1999), portanto, segundo a Política Nacional de Assistência Social do Brasil (2004), é considerado um município de grande porte. Quanto ao perfil da população constata-se que 20% da população têm menos de 20 anos (30.390), e outros 20% têm mais de 60 anos (30.114).

As ações desenvolvidas no CCAS dizem respeito a todas as idades da vida, desde a pequena infância às pessoas idosas, passando pelas famílias, e dando assistência aos mais desprovidos. É considerada uma ação de proximidade, graças a uma organização descentralizada: 89 equipamentos a serviço dos grenoblenses, instalados no seio dos bairros mais próximos da população.

⁷ A cidade de Grenoble fica na região de Isère uma das regiões da França que possui serviços departamentais (do estado regional, mais do que locais).

Quanto à estrutura física do Centro de Acolher Municipal - CAM, há dois corredores distintos, um reservado aos homens (29 leitos), outro para as mulheres (26 leitos). Os quartos contêm geralmente quatro leitos, sendo coletivo para as pessoas desacompanhadas, e individualizadas para casais e famílias. Esta capacidade de acolher é completada pelos recursos de outros quartos fornecidos por outros parceiros, em torno de 120 locais.

Em síntese a responsabilidade dos serviços que abrangem o Centro de Acolher Municipal, são:

- Le Pôle Accueil Orientation: tem como função o exercício do acolhimento e da orientação destinado ao conjunto de parceiros institucionais e associativos. As missões são validadas nas aplicações pertinentes ao Comitê de vigilância Departamental. O PAO é composto de um responsável, de dois trabalhadores sociais e de uma secretária, com uma missão de orientação, a qual é fixada pela Comissão Parceira de Decisões e de Orientações - CPDO. O PAO tem a responsabilidade de organização temporal desta instância e a preparação dos processos para estudo. O PAO centraliza as demandas existentes sobre o território do Sul Isère no título de abrigamento temporário e de acompanhamento social.

- La Veille Sociale Départementel de L`Isère: serviço telefônico gratuito "115", que funciona 24 horas por dia, durante os 365 dias do ano; trata-se de um serviço de intervenção para ir ao encontro das pessoas em situação de desespero nas ruas da aglomeração; uma missão de observação social do público e das evoluções dos lugares de abrigo segundo os bairros de habitação. O 115 é um posto telefônico, com estatuto de chamado gratuito por departamento, criado em 1997, gerado pelo CCASS por convenção com o DDASS. O seu acolhimento é de 24 horas, sendo os usuários pessoas sem abrigo. São três ouvintes (atendentes) que atuam no posto.

- La Boussole: estrutura de abrigamento para homens desacompanhados; idosos, mendigos; ex-abrigo temporário de solidariedade, possui o seu estatuto de alojamento de urgência, fundado nos anos de 1990 para a utilização do abrigo em período de inverno com capacidade de acolhimento de 20 lugares para homens acima de 40 anos.

- Le Passage: estrutura hiberna para pessoas acompanhadas de animais; aberto por 4 anos consecutivos num período que vai de 15 dezembro a 15 de abril. A passagem é uma estrutura temporária composta de 9 módulos, dos quais 7 oferecem 14 lugares para o

abrigo à noite para pessoas acompanhadas de cachorros ou que não “suportam a vida em coletividade”.

Em relação ao perfil dos usuários que recorrem ao Centro de Acolher Municipal, a encarregada pelo Pólo de Apoio e Orientação (PAO) afirma que as pessoas que acessam esse serviço são:

Pessoas em dificuldades pessoais e sociais. Há muitos problemas de moradia em Grenoble. As pessoas vêm no centro de acolher e buscam uma chance de encontrar um abrigo, uma residência social. Muitos ficam em abrigo temporário, cada vez mais difícil a sua disponibilidade, muito caro em Grenoble. Durante seis meses abrigados permite a pessoa de trabalhar a sua dificuldade, dar um tempo para ele trabalhar a sua dificuldade. A residência social permite a pessoa esperar um abrigo pessoal. Os educadores fazem o acompanhamento da vida cotidiana do usuário. E os assistentes sociais exteriores que fazem encontros nos locais onde eles habitam (a visita domiciliar). Permite de encontrar outras soluções. No centro de acolher eles ficam de três a sete noites e depois eles partem para abrigos gratuitos, outras estruturas, para buscar soluções duráveis.

O perfil do público que demanda os serviços do acolher municipal, do setor de acolhida e orientação, PAO (*Pole Accueil Orientation*) é significativa. Nas análises dos dados do ano de 2002, constatam-se 1.214 usuários contra 1.180 do ano de 2003, o que mostra que os números quase não sofreram alterações. Já em relação ao público feminino ocorreu um importante acréscimo entre os anos de 2001 (13,52%), 2002 (17,32%) e 2003 (18,72%). Apresenta um alto percentual de homem só, seguido por mulher com criança, sendo que o público feminino, seja só ou com crianças, totaliza um percentual de 34%, praticamente empatando com os homens só. Um quarto (1/4) dos demandatários tem menos de 25 anos, a metade tem entre 26 e 40 anos e o outro um quarto (1/4) tem mais de 40 anos.

Quanto à origem e procedência das pessoas adultas que freqüentam os serviços de Grenoble podemos constar através da tabela 2.

Tabela 2 - Origem e procedência das pessoas adultas que freqüentam os serviços de Grenoble 2003.

Local	ORIGEM		PROCEDÊNCIA	
	Qte.	Percentagem	Qte.	Percentagem
Grenoble	319	24%	683	50%
Agglo	133	10%	216	16%
Isère	97	7%	130	10%
Régions	275	20%	188	14%
U.E	5	0%	1	0%
Outros países	465	34%	117	9%
Desconhecido	63	5%	22	1%
Total	1357	100%	1357	100%

Fonte: Relatório de atividades do PAO/2003. "Bilan d`activite – annee 2003".

Os demandatários são oriundos do entorno de Grenoble, sendo 34% realmente originários desta cidade. No entanto, há um número significativo de pessoas de outros países. Destas pessoas, 65% possuem nacionalidade francesa, e 10% são demandatários de asilo.

Tabela 3 - Situação econômica dos usuários do PAO, Grenoble, França 2003.

Renda Mensal	Qte.	Percentagem
0 a 150 Euros	359	27%
150 a 400 Euros	284	21%
400 a 680 Euros	234	17%
Plus de 680 Euros	202	15%
Desconhecido	278	20%

Fonte: Relatório de atividades do PAO/2003. "Bilan d`activite – annee 2003".

Mais da metade dos demandatários tem rendimentos inferiores ao limite da pobreza. Alguns chegam sem nenhum recurso financeiro.

Tabela 4. Atendimento social dos usuários do PAO, Grenoble, França 2003

Motivo	Qte.	Percentage m
Ruptura familiar	300	22%
Ruptura conjugal	252	19%
Ruptura amigável	89	7%
Perda de moradia	227	17
Expulsão	62	4
Errante, incerto	277	20
Exilo	150	11
Total	1357	100

Fonte: Relatório de atividades do PAO/2003. “*Bilan d`activite – annee 2003*”.

Em 2002, as rupturas afetivas, parentais ou amigáveis, representam a maior parte das razões que motivaram a demanda. É importante observar que ocorreu um aumento da demanda pelo motivo de “perda da moradia devido expulsão”, tendo sido de 17,64% em 2002, e 21,30% em 2003.

Afinal, o que existe de novo, de diferente na experiência francesa de plantão social, ou melhor, no acolher municipal?

Para responder a esta questão, em primeiro lugar, é preciso entender o que é o acolher municipal sob o ponto de vista de um sistema de proteção social. Quais indicadores estão em jogo? Como sabemos o sistema de proteção social francês é complexo, e apesar de um certo desmonte, dada a mundialização da economia, das situações diversas de vulnerabilidades, e o desemprego, ele possui na sua base uma garantia de direitos e proteção social básica com caráter de universalidade. É nesse sentido que o acolher faz parte de uma rede de garantias de direitos e está entrelaçado com outros direitos de cidadania, sendo que estes procuram garantir os trabalhos continuados, cuidando para que após o primeiro acolher, após o atendimento de primeira urgência, da escuta e orientação, a pessoa passe por outros processos de inclusão e proteção.

2.2. O Plantão Social como lugar de Cidadania

Caracterização geral do lugar do serviço de plantão social, como pertencente à proteção social básica face aos direitos do cidadão. Entende-se aqui como lugar de

cidadania as próprias condições do espaço como condições de respeito à dignidade e condições humanas. Destacam-se como objetivadoras dessa condição cidadã:

- A acessibilidade do serviço;
- A prioridade de usuários;
- A racionalidade na atenção;
- A capacidade de respostas;
- O direito ao tempo;
- A tecnologia de trabalho.
-

III - Leituras do Plantão Social pelos Profissionais e pelos Usuários

Nesse capítulo (III) da tese, tratou-se das leituras do plantão social pelos profissionais e pelos usuários. Buscou-se realizar uma decodificação dos discursos no sentido de buscar compreender e analisar esse lugar da prática institucional. É um lugar da prática institucional que, na hierarquia do exercício profissional, nem sempre é bem visto.

- Conotação regressiva na carreira profissional por ser operado como um paliativo;
- Local de baixa resolutividade;
- Forte desgaste profissional pela vivência da incapacidade de dar respostas em quantidade;
- Qualidade e alterações adequadas às situações apresentadas pelos mandatários.
- Algumas organizações, públicas ou privadas, o localizam sempre em espaços secundários, precários, de baixa visibilidade por entender que sua presença é a demonstração explícita da não resolutividade dos serviços da organização;
- Outras, em contraponto, dão qualidade e centralidade ao plantão por considerá-lo porta de entrada e acesso aos usuários ao local, portanto, que deve se contrapor aos espaços de exclusão e que configura-se como espaço de acolhida;
- Qualificam o “lugar” com recepção, com condições especiais para adultos e crianças enquanto tal com condições de espera digna, com brinquedotecas, sanitários, televisões, revistas, filmes educativos, café, água, biscoitos.

A princípio, ao buscar compreender e analisar as diversas modalidades de plantão social foram reunidas dezenas de entrevistas sobre o assunto com usuários e assistentes sociais, e a elas somam minhas próprias experiências profissionais na região. Parecia tarefa fácil analisar uma prática tão “conhecida” por significativa parcela da categoria profissional; uma prática considerada rotineira.

Quanto à metodologia empregada para as análises ocorreu através de um processo de desconstrução e reconstrução dos discursos para a reincidência dos temas que identificam o plantão social. Isso permitiu identificar quatro grandes temas:

- A emergência ou urgência social;
- O assistencialismo ou o caráter paliativo imediato;
- O sofrimento profissional e o sofrimento da exclusão do usuário; e
- O contraponto do respeito aos direitos dos usuários na concepção e na operação do serviço.

Analisados os discursos dos usuários a partir da concepção que possuíam do plantão social identificando-se três grandes tópicos:

- Local de ajuda aos pobres, necessitados e carentes;
- Local para atender as necessidades da população e da sociedade;
- Local para ouvir e escutar
- Foram entrevistadas 61 pessoas (usuários e profissionais).

3.1. O Vínculo Social Técnico entre Profissional e Usuário

O plantão social é apresentado pelos profissionais como o lugar de primeira acolhida, onde o trabalho sócio-profissional é marcado pelas ações de acolher, ouvir, escutar e orientar os usuários para além do acesso material de bens. O que significa acolher? O que isso quer dizer? Qual é o valor e o sentido do acolhimento no plantão social?

Acolhimento é também garantir acesso. Acesso à comida, à terra, ao crédito e outros insumos; acesso à moradia digna, ao trabalho, à saúde (nosso dia-a-dia); acesso à educação e à cultura, acesso à informação e ao conhecimento, à reflexão crítica da realidade, de quem somos e de que mundo é este em que vivemos. Acolher também significa não-violência e a promoção da paz. (SMS/2002: 47)

3.2. Urgência Social: A Urgência como Armadilha para O Paliativo

- Lugar de atenção a emergências;
- Comporta: acolhimento, escuta, orientação e encaminhamento;
- Os usuários solicitam a escuta como urgência;
- Países como a França e Espanha, o serviço de urgência social (l'urgence sociale) faz parte da proteção social básica e especial.
- Em Madri, é o SAMU que tem equipes de campo e unidades centrais de resgate, triagem e encaminhamento.

A urgência social significa a oferta de um serviço de proteção social que pode ser acionado ininterruptamente por 24 horas para a atenção de acolhida a indivíduos e coletividades em risco, perigo demandatários de socorro. Vários foram os profissionais que afirmaram que o "plantão social é um local para atender às emergências". Ao definir o plantão social uma entrevistada diz: "é uma espécie de pronto socorro". Outra entrevistada complementa: "é um pronto-socorro social".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas considerações finais encontram-se os indicativos dos possíveis caminhos que os plantões sociais da Região Grande São Paulo Oeste deverão percorrer para sua validação como parte do SUAS - Sistema Único de Assistência Social. É importante salientar que este objeto de estudo é parte de uma experiência social, que vem ganhando forma e conteúdo, o que confere a esta pesquisa um caráter avaliativo-exploratório e que não se propõe a esgotar o assunto, dada a sua complexidade, não só em si mesmo, mas pelo modo como é compreendido e desenvolvido nas organizações públicas municipais de assistência social. Este estudo buscou:

- Desvendar os paradigmas que presidem a sua existência, a partir de múltiplas leituras.
- Nessa trajetória de análise foi possível aproximar esse "lugar" freqüentado por aqueles que lutam diariamente pela busca de proteção social para a sua sobrevivência.
- Dar unidade a tudo o que foi constatado nesta investigação foi um verdadeiro quebra-cabeça, uma remontagem de peças de uma prática social fragmentada.
- Pouco espaço para situar o plantão social numa perspectiva de política pública e num sistema de proteção social básica como define a NOB-2005 e o PNAS-2004.
- Quando se entrelaçam os discursos dos usuários verifica-se a correspondência de temas e de significados que tornam próximos a linguagem do profissional e do usuário.

Quanto à conclusão dos interlocutores registramos múltiplos diálogos, algumas das conclusões manifestadas no Brasil e na França, com alguns depoimentos e fotografias de ambos os países.

Destaques Analíticos como Síntese

- Análise do perfil dos usuários: migrantes

- Idas e vindas;
- Vidas desfeitas;
- Difícil permanência;
- Análise do perfil dos profissionais;
- Sente-se desvalorizado, trabalhando num local menosprezado e discriminado.
- Tripé: sobra, menosprezo e castigo.
- Paradigmas referenciam a prática do plantão social: emergência que leva o assistencialismo e situações limites.
- Também esse local é próprio para ouvir, espaço útil;
- Pouca qualificação dos profissionais no exercício da acolhida no plantão social, agravante para a implantação do SUAS;
- Necessária forte capacitação de técnicos e gestores para a implantação da Política de Proteção Social Básica de Assistência Social.

Os dois Paradigmas Persistentes e a Implantação do Sistema Único de Assistência Social

Contínua tensão entre os profissionais defensores da qualificação técnica do plantão como serviço e outros que o consideram uma mera atividade emergencial e de pronto-socorro, cuja finalidade é recepção e encaminhamento, entre esses dois paradigmas:

- Serviço fim com qualidade;
- A atividade de recepção, triagem e encaminhamento, parece estar em questão o grau de resolutividade, o plantão social como serviço.

De acordo com a NOB/2005, o plantão social descaracteriza-se sobre tal denominação, pois é transformado em Centro de Referência de Assistência Social, com a finalidade de exercer a proteção social básica. Ele se distingue do Centro de Referência Especializado de Assistência Social destinado à proteção social especial.

- O Centro de Referência de Assistência Social: caráter preventivo, forma descentralizada, áreas onde se concentram as populações com maior vulnerabilidade e risco.
- Seu trabalho é primordialmente nessas áreas de modo a:
 - Monitorar vulnerabilidades;
 - Reduzir e eliminar incidente de situações de risco;
 - Facilitar o acesso das famílias;
 - Acompanhamento social;
 - Articulação local dos serviços.
- Centralidade na família referencial que passa a ser a usuária e não a pessoa individualmente.
- O CRAS deve garantir:
 - Seguranças de sobrevivência;

- Autonomia;
- Convívio e acolhida;
- Como responsabilidades específicas de assistência social:
- Nesse sentido, o modelo recepção, encaminhamento só valerá para situações que ultrapassem o campo da assistência social, devendo ser respondidas por outras políticas urbanas e sociais, às quais serão as famílias encaminhadas.
- A idéia de prontidão do plantão fica valendo para duas situações:
- Ocorrência de catástrofes que exigem atenção social;
- Ocorrência de situações de abandono, vitimizações, adultos e crianças nas ruas entre outras, que supõem trabalhos noturnos e finais de semana.

O papel do plantão social como distribuidor de benefícios deve ser substituído pela gestão de bancos de usuários, não do caso individual, mas da capacidade de leitura da realidade e das vulnerabilidades das famílias, menos entrega de cestas (benefícios), e mais ênfase para a política de proteção social básica de efetivação de serviços continuados.

A Experiência Francesa e o Sistema Único de Assistência Social no Brasil

Trabalha com um número diversificado de parceiros sociais, o que eles chamam de trabalho pluridisciplinar junto aos territórios de ação social. É importante registrar que o SUAS parte da territorialização, o que com certeza irá mudar esse perfil atual. O processo de descentralização começa a se tornar realidade em algumas localidades, propiciando assim a aproximação e o acolhimento da população em dificuldade por parte do serviço de plantão social. “Aproximar os cidadãos dos decisores públicos é também reconhecer os direitos dos usuários dos serviços públicos”. (PAO/FR 2003).

O Lugar do Plantão Social

- Nem sempre é adaptado para o atendimento público, o que dificulta a privacidade do usuário;
- Acolhida na proteção social básica como direito/princípios do SUAS/PNAS;
- Falta de registro específico sobre a realidade do plantão social;
- Na França há vários dispositivos específicos para urgência social (CAM), mas predomina o atendimento individual.
- No Brasil se mescla atendimento individual e grupal com as famílias.

Finalizando, foi possível afirmar que esta nova lógica está muito distante do que hoje ocorre nos rumos da política de assistência social. Esta nova modalidade fragiliza as análises do plantão social que foram realizadas, e exige que este estudo, como contribuição, possa estimular novas reflexões sobre os novos tempos.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Dirce Maria de Jesus. **O plantão social**: expressão da realidade social dos anos 90. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1997.
- BENSAHEL, Liliane et al. **L'économie de la France face aux défis du XX le siecle.** (A économie en Plus). Presses Universitaires de Grenoble, PUG, 1998.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, Senado Federal. Belém: BASA/ CEDOC, 1988.
- . **Lei Federal nº 8.742**, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil. Brasília, 1993.
- . **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, setembro de 2004.
- BRITO, Maria Argenice de Sousa. **Plantão social**: o difícil caminho de superação do assistencialismo para a construção de uma política pública de direitos para plena cidadania. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.
- , Maria Argenice de Sousa. **Plantão social**: de prática institucional para serviço público de direito – contribuições para a construção do sistema único de assistência social – SUAS, Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.
- CASADO, D. **Questiones em torno a los servicios asistenciales y sociales de atencion primaria.** In: Jornadas Nacionales de estudo del Comitê Español de Bienestar, II, Los servicios asistenciales y sociales, p.14-23, 1984.
- CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis, Vozes, Tradução de Iraci D. Poletti, 1998.
- CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** São Paulo: Cortez, 1991.
- ECO, Umberto. **Como se faz uma tese.** São Paulo, Perspectiva, 1983.
- ELIAS, Norberto. **Logiques de l'exclusion.** Avant-propos de Michel Wieviorka. Fayard, Librairie Arthème Fayard, pour la traduction française, 1997
- FRANÇA, Grenoble. **Projet Pédagogique de L`Etablissement.** Centre d`Accueil Municipal de la Ville de Grenoble, jun.2002.

- _____, Bilan d'Activite – SATIS – **Service d'Accompagnement Temporaire vers l'insertion Sociale**. Centre Communal d'Action Sociale de la Ville de Grenoble, 2003.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1989.
- GUIMARÃES, Gleny Terezinha Duro. **Historiografia da cotidianidade**: nos labirintos dos discursos. Porto Alegre, EDIPUCRS, 2000.
- MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço social**: identidade e alienação. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1991.
- OFREDI, Claudine. **La dynamique de l'évaluation face au développement durable**. La librairie des Humanités. Limoges, 2003.
- OLIVEIRA, Elisa Maria de Andrade Brizola. **Plantão social**: um cenário de lutas políticas. Dissertação de Mestrado. São Paulo, PUC/SP, 1996
- PALIER, Bruno. **Governer la Sécurité Sociale**. Les réformes du système français de protection Sociale depuis 1945. Ouvrage publié avec le concours de la MIRE-DRESS du Ministère de l'Emploi e de la Solidarité. Press Universitaires de France. Le Lien social. Collection dirigée par Serge Paugan.
- _____, **Gouverner la Sécurité Sociale**. Paris, PUF, Coll. Le Lieu Social, 2002, p.15-28.
- PONTES, Andréia Mello. **A prática do encaminhamento e a exclusão social**: estudo de caso no plantão social. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1995.
- SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Saúde. **Acolhimento**: o pensar, o fazer, o viver. Cristina Zauhy e Humberto Mariotti (org). 2002.
- _____. Secretaria Municipal de Assistência Social – SAS. Plano Municipal de Assistência Social da cidade de São Paulo – PLASSP. 2002-2003.
- _____. Região Grande São Paulo – Oeste. **Planos Municipais de Assistência Social**. Prefeituras de Barueri, Carapicuíba, Cotia, Embu das Artes, Embu Guaçu, Itapevi, Itapeçerica da Serra, Jandira, Juquitiba, Osasco, Pirapora, Santana de Parnaíba, São Lourenço da Serra, Aboão da Serra e Vargem Grande Paulista. Vigência 2002-2005.
- IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. São Paulo, Cortez, 1998.
- IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo, Cortez, 1986.
- KOGA, Dirce. **Medidas de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos, São Paulo: Cortez, 2003.
- LADSOUS, Jacques. **L'action sociale aujourd'hui**. Éditions éres, França, 2004.
- LANDANGER, Martine. **La participation des usagers, des droits à la réalité**. Une expérience de consultation réalisée dans le cadre de la préparation du schéma départemental personnes âgées de la Côte d'Or. Université Pierre Mendès France Grenoble. Faculté des Sciences Economiques DESS «Politiques Sociales», 2004.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 21. ed. revista e ampliada. São Paulo: Cortez, 2000.

SPINK, Mary Jane et al. **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas**. São Paulo: Cortez, 1999.

SPOSATI, Aldaíza. A política social e a questão da pobreza no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**. N. 5. São Paulo, mar.1981.

———. **Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo**. São Paulo: Educ, 1996.

———. **A história da pobreza assistida em São Paulo**. Tese (Doutorado) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1997.

———. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Serviço Social & Sociedade**, n. 78. São Paulo, 2004.

———. **A menina LOAS**. um processo de construção da Assistência Social. São Paulo: Cortez, 2004a.

TRIVIÑOS, Augusto. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo, Atlas, 1995

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez, 1992.

YASBEK, Maria Carmelita. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Temporalis**, Brasília; Ano 2; n.3, jan./jul. 2001. p. 33-40.

———. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2003.