



**O PLANTÃO SOCIAL DA PBH
E O NOVO PARADIGMA DA
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

EDNA ALVES DA OLIVEIRA

Edna Alves de Oliveira

**O PLANTÃO SOCIAL DA PBH E
O NOVO PARADIGMA DA
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

**Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado
da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro
como requisito parcial para a obtenção do título de
Mestre em Administração Pública.**

Área de Concentração: Políticas Sociais

**Orientador: Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta
PUC Minas**

**Escola de Governo
Fundação João Pinheiro**

**Belo Horizonte
Agosto / 2002**

RECEIVED JOHN PINKS	
20290	
Yr	22
Date	04/06/03



ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

Aos 23 (vinte e três) dias do mês de agosto de 2002, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada "*O plantão social da PBH e o novo paradigma da Assistência Social no Brasil*", elaborada por **EDNA ALVES DE OLIVEIRA**, como requisito parcial para obtenção do título de mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública: Gestão de Políticas Sociais, da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora, composta por Prof. Carlos Aurélio Pimenta de Faria (Orientador); Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa e Profª. Maria Elizabeth Marques. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e, considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu, por unanimidade, pela **aprovação** da mesma. Este documento expressa o que ocorreu na sessão da defesa e será assinado pelos membros da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 23 de agosto de 2002.

Prof. Carlos Aurélio Pimenta de Faria (PUC/MG)

Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa (FJP/EG)

Profª. Maria Elizabeth Marques (PUC/MG)

A todos os usuários do Plantão Social,
que, com suas buscas incessantes, estimularam minha
inquietação, necessária para a realização desta pesquisa.

AGRADECIMENTOS

À Gerência de Monitoramento e Avaliação da Secretaria Municipal de Assistência Social, na pessoa de Gustavo Rocha Caldeira, *que, com muita disposição e presteza, construiu a tabulação de dados desta pesquisa.*

À Gerência Orçamentária da Secretaria Municipal de Assistência Social, na pessoa de Clarice Mourão Weissman, *pela gentileza em fornecer os dados financeiros necessários a esta pesquisa.*

Às estagiárias Rebeca Demontiêr, Cristiane Souza e Cintya Valéria, aos colegas Vilmar de Oliveira e Teôle Cristina, *que muito carinhosamente contribuíram na digitação de textos e levantamentos de dados desta pesquisa.*

Ao Professor Doutor Carlos Aurélio Pimenta, *pela competência, carinho e dedicação com que me orientou e incentivou na elaboração deste trabalho.*

Aos gestores, técnicos e funcionários da Secretaria Municipal de Assistência Social *que fizeram parte deste momento da minha vida.*

À amiga Márcia Pinheiro Biondi, *pela generosidade com a qual providenciou documentos e livros essenciais às minhas análises.*

Aos amigos Luiz Alberto e Simone Albuquerque, *pelo incentivo e apoio em todos os momentos que precisei, do início ao fim do curso.*

À amiga e colega de profissão, Vilma Ferreira, *pela demonstração de amizade e companheirismo incondicionalmente.*

À amiga e colega de profissão Fabrícia Cristina, *pelo carinho e disposição em compartilhar dos meus dilemas práticos.*

Ao meu companheiro Sebastião de Souza Filho, *que com amor, carinho e dedicação, me apoiou nos momentos difíceis.*

A minha família, em especial meus pais, Zeca Baiano e Maria Helena, *que nutriram em mim a perseverança na busca dos meus desejos.*

SUMÁRIO

Lista de abreviaturas e siglas	
Lista de quadros e tabelas	
Resumo	
Introdução.....	10
CAPÍTULO 1 - A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	16
1.1 Introdução.....	16
1.2 A assistência através da filantropia disciplinadora (1930-1945).....	17
1.3 A assistência social sob o âmbito educacional (1946-1964).....	22
1.4 A assistência social num contexto de clientelismo e apadrinhamento (1964-1985).....	26
1.5 A assistência e a benemerência (1985-1993).....	31
CAPÍTULO II - A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988: UNIVERSALIZAÇÃO DO DIREITO E PRÁTICA RESTRITIVA.....	36
2.1 O processo de conformação da Lei Orgânica de Assistência Social.....	36
2.1.1 Considerações acerca da Lei 8.742 – LOAS.....	40
2.2 A assistência no tripé da seguridade social.....	46
CAPÍTULO III - O PLANTÃO SOCIAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA PBH: TRAJETÓRIA, PROBLEMAS E CRÍTICAS.....	52
3.1 A trajetória do Plantão Social.....	52
3.1.1 O período de 1993 a 1996: a estruturação do serviço.....	59
3.1.1.2 Análise dos problemas vivenciados no Plantão Social no período de 1993 a 1996.....	75
3.1.2 O período de 1997 a 2000: trajetória e problemas.....	78
3.2 A atuação do Plantão Social.....	83
3.3 Críticas e desafios ao Plantão Social.....	101
3.4 Perspectivas do Plantão Social com a descentralização intramunicipal promovida pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.....	105
CAPÍTULO IV - O PLANTÃO SOCIAL VISTO PELOS TÉCNICOS.....	111

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	125
---------------------------	-----

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	130
---------------------------------	-----

ANEXOS

- I- Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social -1992
- II- Organograma da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - 1993
- III- Organograma do Departamento de Ação Social Básica -1993
- IV- Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Assistência Social
- V- Instrução Normativa do Plantão Social
- VI- Manual n.º 002 - Plantão Social
- VII- Relação de Profissionais Entrevistados

LISTA DE ABREVIATURAS

ABESS	Associação Brasileira de Ensino em Serviço Social
AI-5	Ato Institucional n.º 5
AMAS	Associação Municipal de Assistência Social
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensões
CBCISS	
CEME	Central de Medicamentos
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
CF	Constituição Federal
CGTB	Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil
CLAS	Comissão Local de Assistência Social
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
COPASA	Companhia de saneamento de Minas Gerais
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CRAS	Conselho Regional de Assistência Social
DASB	Departamento de Ação Social Básica
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
FLBA	Fundação Legião Brasileira de Assistência
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNRURAL	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISSQN	Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MUT	Movimento de Unificação dos Trabalhadores
NAF	Núcleo de Atendimento Familiar
NOB-AS	Norma Operacional Básica da Assistência Social
PAEB	Programa de Ações Emergenciais Básicas
PBH	Prefeitura de Belo Horizonte
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PIMT	Programa de Integração ao Mercado de Trabalho
PNAS	Plano Nacional de Assistência Social

PND/NR	Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República
PS	Plantão Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC Minas	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
PV	Partido Verde
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
ROT	Recurso Orçamentário do Tesouro (Municipal)
SAS	Secretaria de Assistência Social
SCOMPS	Secretaria de Coordenação de Políticas Sociais
SEAS	Secretaria Estadual de Assistência Social
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SETRANSP	
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SMAB	Secretaria Municipal de Abastecimento
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SOSF	Serviço de Atendimento Sociofamiliar
TELEMIG	Telecomunicações de Minas Gerais S. A.
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
UnB	Universidade de Brasília
URBEL	Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1	Atividades e benefícios oferecidos pelo Plantão Social da SMDS/PBH até 1996.....	68
Quadro 2	Projeto documentação do Plantão Social SMDS/PBH: benefícios oferecidos x responsabilidade financeira.....	78
Tabela 1	Sexo dos beneficiários do Plantão – 1998.....	85
Tabela 2	Sexo dos beneficiários do Plantão – 2000.....	85
Tabela 3	Benefícios concedidos no Plantão Social nos anos de 1998 e 2000.....	86
Tabela 4	Renda <i>per capita</i> igual a R\$ 0,00.....	87
Tabela 5	Renda <i>per capita</i> entre R\$ 0,01 e R\$ 45,00.....	88
Tabela 6	Renda <i>per capita</i> acima de R\$ 45,00.....	88
Tabela 7	Composição do grupo familiar.....	89
Tabela 8	Faixa etária dos beneficiários do serviço do Plantão Social.....	90
Tabela 9	Tipo de benefício deferido segundo faixa etária – 1998.....	92
Tabela 10	Tipo de benefício deferido segundo faixa etária – 2000.....	93
Tabela 11	Beneficiários do Plantão Social por Regional Administrativa da PBH..	94
Quadro 3	Origem dos beneficiários do Plantão Social segundo as unidades de planejamento, o mapa e o índice de vulnerabilidade social (1998).....	96
Quadro 4	Origem dos beneficiários do Plantão Social segundo as unidades de planejamento, o mapa e o índice de vulnerabilidade social (2000).....	97
Quadro 5	Custos do Plantão Social.....	98
Quadro 6	Execução orçamentária da assistência social X gastos médios do Plantão Social.....	99
Tabela 12	Número de domicílios por faixa de rendimento mensal do chefe (em salários mínimos), segundo regiões administrativas – BH 1991.....	109

RESUMO

Esta dissertação, intitulada *O Plantão Social da PBH e o novo paradigma da assistência social no Brasil*, tem como objetivo analisar as críticas e os desafios do Plantão Social da Secretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, um serviço de atendimento emergencial para famílias com problemas de subsistência e/ou pessoas com risco pessoal ou social nas situações de emergência e urgência.

Os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa foram: levantamento dos dados estatísticos, entrevista semi-estruturada e documentos, analisados à luz de bibliografia referente às políticas sociais de uma maneira geral e à assistência social especificamente.

Ficou evidente que os usuários procuram esse serviço por diferentes vulnerabilidades e, muitas vezes, exigem que ele tenha retaguardas para acolhê-los. O estudo demonstrou que, em um certo sentido, o Plantão Social sintetiza as contradições das políticas sociais do município.

Palavras-chave: Assistência Social
Plantão Social
Seguridade Social
Vulnerabilidade Social

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objeto o Plantão Social da Secretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, situado na Rua Tupis n.º 149, 13.º andar, Centro. Uma das formas de se organizar o atendimento emergencial na Assistência Social, o Plantão Social é o único serviço público na cidade organizado em forma de plantão, que atende às famílias com problemas de subsistência e/ou pessoas com risco pessoal ou social nas situações de emergência e urgência.

Quando iniciei a presente pesquisa, o Plantão Social era um dos programas do Departamento de Ação Social Básica, intitulado *Programa de Ações Emergenciais Básicas* (PAEB).

A partir de março de 2001, foi decretada a reforma administrativa da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH), tendo como eixo a descentralização intramunicipal. Nessa nova estrutura organizacional, o Plantão Social passa a ser um dos serviços da Gerência de Ações Emergenciais Básicas, composta do Plantão Social, do atendimento emergencial aos desabrigados das chuvas ou pessoas oriundas das áreas de risco, através da *Campanha BH-Solidária*, e do atendimento emergencial no período do inverno, através da *Campanha Agasalhe-BH*.

Este estudo teve como perspectiva analisar o Plantão Social inserido no novo paradigma universalista da Assistência Social no Brasil pós-constituição de 1988, consagrado pela regulamentação da Assistência Social pela Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, bem como compreender essa atividade como uma possibilidade de atendimento emergencial e de extrema importância para a população carente de BH.

Desde o início do Mestrado, tive desejo de fazer uma reflexão sobre os aspectos relacionados à atuação profissional dos assistentes sociais no Plantão da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Essa preocupação estava atrelada à necessidade de compreender a resistência de alguns técnicos em relação ao atendimento no Plantão e a natureza das críticas dirigidas ao serviço.

Contudo, o tema desta investigação nasceu de minha própria prática profissional. Durante os oito anos em que trabalhei como coordenadora do Plantão Social, vi-me diante da necessidade de compreender o Plantão Social como componente da Assistência Social definida como política de seguridade social.

A dinâmica de trabalho do Plantão Social no período de 1993 a 2000 transcorreu de forma irregular porque esse foi um período em que o serviço vivenciou momentos diferenciados desde a sua implementação até o momento presente, de sua relativa consolidação. Além de sua dinâmica ter sido singularmente irregular devido aos motivos que serão apresentados posteriormente, a concessão dos benefícios apresentou oscilações e interrupções em alguns momentos.

Essa situação de ausência temporária dos benefícios na agenda do Plantão trouxe para os técnicos grande inquietação, pois, além de presenciar a situação de penúria do usuário, o técnico *passa pelo constrangimento de concluir um atendimento, detectar a necessidade e não poder fornecer o benefício*. Por sua vez, o usuário também vivencia uma situação similar, posto que, após gastar seus poucos recursos com transporte urbano e perder o seu tempo, recebe uma resposta negativa para a sua demanda.

De maneira geral, o Plantão Social parece ter sido relegado a um segundo plano pela SMDS, dada a redução do aporte financeiro e a ausência de uma avaliação dos serviços e de discussões mais amplas no interior dessa Secretaria. Trata-se de um serviço estigmatizado por alguns técnicos que atuam no Plantão e por outros servidores da SMDS, chegando ao ponto de o 13.º andar, onde está instalado o Plantão, ser rotulado como o “inferno” da SMDS.

No Plantão Social, os demandantes são atendidos por assistentes sociais ou estagiários de Serviço Social supervisionados por esses técnicos. O assistente social é o profissional designado para verificar o mérito social da demanda, dentro dos critérios preestabelecidos, de modo que não se configure qualquer favorecimento ilícito. Esse processo de atendimento no Plantão Social possibilita aos profissionais trabalhar com os mais diferentes problemas, gravíssimos quadros de miséria, que em muitos casos provocam nesses trabalhadores angústias e a sensação de impotência diante das limitações da possibilidade de atendimento.

Além disso, os profissionais do Plantão Social carregam, durante o exercício de sua prática profissional, o legado tradicional da área, que é a perspectiva assistencialista, caracterizada pelo clientelismo, pelo trabalho intuitivo voluntário, pela corrupção, fisiologismo, etc. Esse legado transborda para a questão do atendimento emergencial hoje, fazendo com que o Plantão sofra constrangimentos por parte dos técnicos, da Secretaria e até de outras políticas sociais.

Considerado pelos profissionais que atuam no Plantão como um trabalho difícil e relegado pelos profissionais envolvidos com a Promoção Social, o Plantão Social costuma ser criticado por ser, supostamente, um lugar que não possibilita a promoção social e tampouco reflexões que possam contribuir para o avanço da assistência social.

Assim, enquanto os profissionais da área supervalorizam as funções de prevenção e promoção previstas na Lei Orgânica da Assistência Social, a população busca o curativo, ou seja, a proteção, o assistir, que, no meu entender, também é um objetivo legítimo e importante da assistência social. Esses estigmas, enraizados na prática da assistência social, dificultam a reflexão teórica sobre essa prática.

Sobre essa questão, Aldaíza Sposati comenta:

A rejeição persistente das atividades tidas como de “assistência social” faz com que estas se mantenham inalteradas, guardando um ranço conservador. Suas inovações, quando ocorrem, já que concretamente o assistente social continua a enfrentá-las em sua prática, se revestem de um extremo burocratismo. Este burocratismo concretiza a necessária “asepsia técnica” que irá inclusive permitir ao assistente social designar para exercer tais funções o atendente e auxiliar social, ou até mesmo o aluno estagiário, que aplicará normas burocráticas sob a supervisão do profissional. (Sposati, 1985: 67)

Os depoimentos de grande parte dos assistentes sociais envolvidos afirmam que para o usuário o Plantão Social é “o local onde eles vão chegar e serem ouvidos”, “é um espaço onde ganha visibilidade a exclusão social”. Para mim, essas afirmações constataam a necessidade da população de ter um pronto atendimento de assistência social ao qual ela possa recorrer nas suas emergências e urgências. Além disso, percebe-se que esses serviços atendem a necessidades concretas da população.

Dessa forma, fico induzida a pensar que o Plantão é necessário e ainda é um dos poucos espaços em que a população com problemas de subsistência tem para acessar bens e serviços aos quais tem direito. Essa percepção indica que talvez o Plantão Social deva despir-se do ranço conservador e ser incorporado, de fato, ao planejamento da política de assistência social do município.

Assim, considero que este estudo tem um caráter inovador na área, pois até onde foi a minha pesquisa bibliográfica, consegui acessar apenas três dissertações de mestrado sobre Plantão Social. Além disso, este estudo poderá fornecer aos gestores da

SMAS uma visão mais detalhada da atuação do Plantão Social, com informações suficientes para uma possível reflexão sobre essa prática.

A construção desta pesquisa constituiu um constante partilhar com os profissionais da área, que realizam uma prática cada dia mais crítica, e que se dispuseram a dividir suas dúvidas, suas inquietações, seus limites e suas possibilidades, com o propósito de contribuir com esta reflexão.

A mim, como pesquisadora, coube a difícil tarefa de buscar uma certa neutralidade no encaminhamento deste trabalho. Isso porque mantenho, ainda hoje, vínculos fortes com o Plantão, bem como com os profissionais entrevistados, além de ter sido coordenadora do Plantão Social e hoje ocupar uma gerência em que ele está inserido.

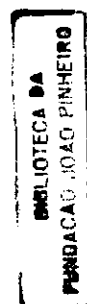
Durante o processo de pesquisa, foi necessário construir estratégias para conhecer o universo pesquisado além do aparente. Buscando compreender o Plantão Social, procurei criar distância das explicações corriqueiras, preestabelecidas e me voltei para entendê-lo dentro da processualidade do fazer profissional, através das suas experiências e suas singularidades, articuladas com o momento institucional e conjuntural.

Nesse sentido, para o tratamento inicial do tema em questão, busquei elementos teóricos que contribuíssem com a reflexão sobre o objeto de estudo recorrendo à bibliografia referente às políticas sociais, de uma maneira geral, e à Assistência Social, especificamente. Em seguida, iniciei o levantamento dos dados estatísticos do Plantão Social, buscando conhecer seus usuários e procurando quantificar os serviços ofertados.

A pesquisa dos dados foi feita para os anos de 1994, 1996, 1998 e 2000, considerando apenas os meses de setembro, outubro e novembro de cada ano. Isso devido à ausência de sistematização dos dados do Plantão e à forma precária como esses dados se apresentam nas fichas de atendimento.

Foram pesquisados nas fichas de atendimento os dados relativos a endereço, benefícios deferidos ou indeferidos, motivo do indeferimento, sexo, faixa etária, estado civil, renda familiar e composição familiar dos demandantes do serviço. Devido às dificuldades encontradas na coleta de dados dos anos de 1994 e 1996, optou-se por trabalhar apenas com os dados de 1998 e 2000.

Essa coleta de dados transcorreu de forma muito trabalhosa devido à inexistência de um banco de dados informatizado, por isso foi necessário pesquisar manualmente



cada uma dentre milhares de fichas cadastrais. Além disso, foi feita uma pesquisa nos arquivos do Departamento de Ação Social Básica, em busca de informações acerca da história do Plantão, fluxos e relatórios, anteriores e posteriores à implantação do Plantão Social.

Através de entrevistas semi-estruturadas com profissionais que atuaram ou ainda atuam no Plantão, procurou-se analisar a percepção que os técnicos têm do Plantão Social. Antes de iniciar as entrevistas, foi feito um levantamento de todos os assistentes sociais que trabalharam no Plantão, totalizando um número de quatorze técnicos. Desse universo, foram entrevistados onze assistentes sociais, o que corresponde a 70,57% dos profissionais que já atuaram no Plantão Social desde a sua implantação. A fim de que os técnicos se sentissem livres para expor as sua opinião, foi garantida a eles a preservação do anonimato.

Ainda assim, houve um certo receio inicial quanto ao uso do gravador. Alguns profissionais, por características pessoais ou por não se sentirem à vontade em expor críticas e aspectos subjetivos como sentimentos, demonstraram certa resistência em falar sobre a sua prática profissional. Outros, por dificuldades em expor questões relacionadas à sua formação, manifestaram preocupação em responder corretamente ao pesquisador. Quanto a essa questão, foi esclarecido que a entrevista não pretendia avaliar ou julgar a prática profissional nem o conhecimento teórico dos técnicos. Após esses esclarecimentos, os profissionais se sentiram mais à vontade para responder ao pesquisador.

Durante a realização desta etapa da pesquisa, na verdade, desde o agendamento das entrevistas, algumas dificuldades surgiram. Um profissional da equipe anterior utilizou vários argumentos para não conceder a entrevista. Tal recusa estava cheia de significados, e foi uma perda não poder realizá-la.

As entrevistas aconteceram em clima de tranquilidade, ainda que a condição de gerente da entrevistadora possa ter inibido a manifestação de críticas mais contundentes ao Plantão. Por outro lado, pode-se também pensar que o Plantão Social já foi incorporado pelos técnicos, o que teria feito com que as críticas se tornassem mais leves. Transcritas as fitas das entrevistas e trabalhados os dados estatísticos oriundos do levantamento das fichas dos usuários, iniciamos a análise do material coletado.

A presente dissertação está organizada em quatro capítulos. O primeiro trata brevemente da *Trajetória da Assistência Social no Brasil*, com o objetivo de explicitar

as características dessa política nas décadas mais marcantes para a estruturação do sistema de proteção social do País. O capítulo dois discute a *Assistência Social no Brasil Pós-Constituição de 1988: universalização do direito e de uma prática restritiva*, procurando subsidiar a discussão dos capítulos subsequentes. O terceiro capítulo — que é o central da dissertação e intitulado *O Plantão Social da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social da PBH: sua trajetória, problemas e críticas* — tenta discutir a trajetória do Plantão Social, seus limites, sua importância, bem como suas perspectivas como política pública, discussão essa pautada pela apresentação e análise dos dados referentes aos beneficiários e aos serviços disponibilizados. No quarto capítulo, intitulado *O Plantão Social visto pelos técnicos*, procurou-se discutir a percepção dos técnicos sobre o plantão, à luz do novo paradigma da Assistência Social, concluindo o estudo com uma reflexão acerca da importância do Plantão Social para a população com problemas de subsistência e para a Política de Assistência Social do município de Belo Horizonte.

CAPÍTULO I - A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

1.1 Introdução

A Assistência Social no Brasil vem vivenciando mudanças na sua concepção até ser inserida na cultura de direitos e, dessa forma, é afirmada como política pública de Seguridade Social. A Constituição Federal de 1988 traz no seu conteúdo a vocalização de vários movimentos populares e um novo ordenamento jurídico que propõe um padrão de cidadania social assegurada a todos os indivíduos e caracterizada pela intenção de universalizar os direitos sociais, possibilitando a autonomia da população pelo reconhecimento, garantia e divulgação de seus direitos e do franqueamento aos bens e serviços sociais.

Com todo esse arcabouço legal, a cidadania social torna-se lastreada pela linguagem dos direitos, mas frequentemente é usada de modo retórico, uma vez que a Constituição Federal de 88 não garantiu, efetivamente, uma reestruturação na prática do sistema de proteção social do País.

Este capítulo pretende retomar a trajetória da Assistência Social até a sua universalização e sua definição como política pública e dever do Estado e direito do cidadão, apresentando uma periodização em grandes marcos da regulação estatal da Assistência Social pelo Estado Brasileiro, bem como as principais características do processo de conformação da cidadania social no Brasil.

A periodização utilizada neste capítulo foi estabelecida com referência nos trabalhos de Mestriner (2000) e Draibe (1990). Grande parte das informações aqui constantes foram retiradas da tese de doutorado: *A Proteção Social das organizações sem fins lucrativos: a regulação estatal da filantropia e da assistência social*, de autoria de Maria Luiza Mestriner (PUC-SP / 2000).

A periodização a ser tratada neste capítulo ficou assim constituída:

- A assistência através da filantropia disciplinadora (1930-1945);
- Assistência social sob o âmbito educacional (1946-1964);
- A Assistência Social num contexto de clientelismo e apadrinhamento (1964-

1985);

- A Assistência social e a benemerência (1985 –1993).

O capítulo seguinte será dedicado à discussão da Assistência Social pós-constituição de 1988, seu processo de conformação legal, seus limites e suas possibilidades na condição de política pública de seguridade Social.

1.2 A assistência através da filantropia disciplinadora (1930-1945)

No Brasil, no final do Império e nos primeiros anos da Velha República, o trabalho escravo fica relativamente superado e gradualmente vai se formando mão-de-obra disponível para o assalariamento e campesinato (Balera, 1989).

Com o crescimento da indústria nas primeiras décadas do século XX, o operariado é submetido a péssimas condições de trabalho, cargas horárias exaustivas, condições insalubres de moradia, etc., o que levou esse grupo a se organizar na busca de uma possibilidade de participação efetiva na sociedade e na distribuição do poder. Essa organização se dá de forma diferenciada nos distintos grupos e desvinculada das antigas formas corporativas. Ainda nas primeiras décadas do século, surgem as Ligas Camponesas, que juntam trabalhadores de ofícios diferenciados mas lutam por interesses comuns. Essas organizações dão origem aos grupos de resistência e aos sindicatos.

A proteção social nesse período vincula-se aos grupos mais específicos e definidos. Dada como um benefício contratual e não como um direito, é formalmente necessária a contribuição para um fundo comum. Em contrapartida, é ofertado um seguro social que protege os indivíduos e suas famílias do impacto de um número limitado de riscos possíveis de ocorrer durante a vida no trabalho.

O proletariado cresce e pressiona o Estado a reconhecer sua cidadania social e a colocar na agenda política a chamada “questão social”. Em resposta às pressões advindas do proletariado, surgem as Leis Sociais, que tentam regulamentar através de decretos questões sanitárias das empresas, trabalho de menores e mulheres, etc. Por falta de fiscalização e compromisso social, esses decretos são fragilizados e não apresentam resultados palpáveis.

O empresariado rejeita as organizações sindicais, porque as percebe como interlocutores ilegítimos. No entanto, esse empresariado necessita investir na produtividade, por isso proporciona serviços assistenciais aos seus empregados de forma paternalista e benemerente.

Os trabalhadores não-vinculados ao mercado de trabalho formal não possuíam proteção social regulamentada nem garantida pelo Estado. Diante disso, o Estado assume a necessidade de impulsionar uma organização corporativa da sociedade civil, conciliando interesses divergentes de frações da elite, bem como algumas das reivindicações dos trabalhadores. Crescem no País o número de desempregados e a insatisfação do operariado, e chegam as consequências da Primeira Guerra Mundial, fatores que geram o aguçamento da “questão social”.

Esse processo histórico sintetizado aqui é propício para as ações caridosas e assistencialistas, já que o Estado não implementa políticas sociais eficazes. Nesse contexto, surge a implantação do Serviço Social através de iniciativas particulares de grupos, incluindo pequenas parcelas da elite dominante, principalmente através da Igreja Católica. O Serviço Social não goza de legitimidade junto ao proletariado, já que não foi demandado por ele, mas é legitimado por pequenos grupos das classes dominantes e posteriormente por todo o conjunto da burguesia.

Na esfera estatal, é aprovada em 1923 a Lei Elói Chaves, que obriga a criação, em cada ferrovia, de um fundo de aposentadoria e pensões, a Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAP). Essa lei marca a primeira extensão ao setor privado de um direito há muito reconhecido em relação aos servidores públicos e às forças armadas. Na esfera privada, a proteção está sendo organizada por instituições filantrópicas, especialmente por aquelas ligadas à igreja católica, e pela rede de sociedades de ajuda mútua.

Durante a República Velha, as soluções criadas para tratar a “questão social” são antidemocráticas, e as instituições republicanas são tidas como falidas do ponto de vista político e social. No final desse período, o governo apresenta um perfil autoritário, arbitrário e apoiado pela igreja católica, através do movimento católico. Esse momento é de grandes conturbações político-econômicas e sociais, que vão confluir num movimento político-militar que, por sua vez, põe fim à República Velha.

A Revolução de 1930 traz uma reorganização das relações entre Estado e sociedade, de caráter eminentemente corporativista, em um processo que influencia

profundamente a política social. Esse é um momento em que surgem alguns encaminhamentos progressistas, respondendo a uma parte das antigas reivindicações sociais.

O Estado organiza a proteção social em torno de categorias funcionais no âmbito nacional criando assim os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Também nesse período é criado o Ministério do Trabalho. No final da década de 30, o sistema de previdência social estava organizado em CAPs e IAPs, ambas entidades públicas e autônomas supervisionadas pelo Ministério do Trabalho.

Em 1938 é criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), por Decreto (Lei n.º 525, de 01/07/1938). Esse órgão vem regulamentar a assistência social no Brasil. Através desse Conselho, o Estado firma compromisso com segmentos da elite para a concessão de auxílios e subvenções a organizações da sociedade civil.

O CNSS foi, portanto, a primeira forma de presença da assistência social na burocracia do Estado Republicano Brasileiro, ainda que na função subsidiária de subvenção às organizações sociais que prestam amparo social. Assim, atuou como uma forma pautada na ajuda ao setor privado, sem relação direta com a população. Desta forma, a regulação estatal da assistência social começa na década de 30, com Getúlio Vargas. Ele mesmo atribuiu diretamente auxílios a organizações sociais, segundo seus próprios critérios e preferências, utilizando-se da contribuição da caridade cobrada na alfândega sobre a importação de bebidas alcoólicas (moralizando as bebidas, como vai moralizar no futuro o jogo, pela interface com a filantropia) e distribuída em cotas, por meio de um direito anual. (Sposati, 1994: 11).

Como se percebe, o Conselho cumpre o papel de subsidiar a ação das instituições privadas. A assistência, na sua execução, é vista não como política social mas como um amparo doado pela sociedade civil, que a considera de âmbito privado e não público. A assistência é uma política de incentivo ao amparo social privado e filantrópico através do mecanismo das subvenções.

Na República Velha, o Estado republicano não assumia os problemas sociais como função pública, e a assistência social era assumida basicamente pela Igreja Católica. No “Estado Novo”, a assistência social teoricamente é vista como responsabilidade social do Estado para com os pobres, mas a situação de tensão social continua grande devido aos baixos e instáveis salários, o que deixa os operários num

processo crescente de empobrecimento, obrigando-os a lutar constantemente por melhores condições de vida. Além disso, o Estado dá um tratamento diferenciado aos trabalhadores formais, introduzindo leis que supostamente garantiam um ganho justo. Os trabalhadores informais e os desempregados são o alvo das ações das organizações da sociedade civil.

Ainda preocupado com os operários com vínculo empregatício formal, o Estado cria em 1938 o maior instituto previdenciário voltado para atender os industriários – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI).

Em 1942 é criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), com a proposta de prestar assistência social, assumindo a função de órgão de cooperação do Estado ao gerir a parceria com instituições filantrópicas. A criação da LBA faz surgir a benemerência estatal no Brasil, bem como o “primeiro-damismo”, já que é assegurado no seu estatuto que a presidência da instituição deve ser ocupada pela primeira-dama da República. *Desloca-se o papel direto do Estado, que vai assumir uma dupla figura: uma mediada pelas organizações filantrópicas, outra pela bondade da mulher do governante* (Mestriner, 2000: 95).

Com o objetivo de organizar e sistematizar de uma forma mais ampla as relações entre o Estado e os trabalhadores, particularmente os operários, cria-se em 1943 a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que vem reafirmar a proteção social atrelada ao trabalho no mercado formal e confirmar a desresponsabilização da assistência social pelo Estado. A criação da CLT não implicou necessariamente a garantia efetiva de determinados direitos, visto que a fiscalização realizada pelo Ministério do Trabalho raramente punia os empresários que descumpriam a legislação.

No período de 1930 a 1945¹, o governo Vargas tenta construir um projeto político em bases autoritárias, estruturando um sistema de proteção social corporativista que substitui as liberdades individuais e de associação dos operários pela crença em um amparo e ascensão social pelo trabalho. O regime varguista cria estratégias para esvaziar politicamente as organizações representativas do proletariado. Tais organizações, como os sindicatos, transformam-se em centros assistenciais complementares à Previdência

¹ Getúlio Vargas foi chefe do Governo Provisório de 1930 a 1934, quando então foi eleito constitucionalmente pelo Congresso como presidente. Em 1937, através de Golpe de Estado manteve-se no poder até 1945 exercendo, assim, o mais extenso mandato presidencial republicano.

Social. Há um movimento assistencial em curso, que buscava atender os interesses do Estado e dos setores produtivos.

Crescem as contradições no mundo do trabalho; com isso, novas exigências vão surgindo além da necessidade da manutenção da força de trabalho dos operários. Para suprir tais necessidades, o governo vai introduzindo, através do sistema de instituições sociais², métodos educativos, preventivos e disciplinadores, capazes de promover a conciliação dos interesses dos operários e patrões, concretizando o pacto com a sociedade civil. A filantropia disciplinadora cresce e consolida-se enquanto instrumento político no atendimento às exigências do Estado, no sentido de preparar o operário para conviver harmoniosamente com as elites dirigentes.

O operário perde força através da cooptação e disciplinamento de seus órgãos representativos, seus direitos políticos são reprimidos e, em contrapartida, ele recebe atendimentos paliativos e emergenciais de caráter paternalista, que são utilizados para desmobilizar a classe trabalhadora.

A educação como possibilidade da manutenção da força de trabalho do operariado, ou seja, no enfrentamento da questão social, é acionada através do Ministério da Educação e Saúde, que busca o aprimoramento educacional e a qualificação de mão-de-obra juvenil e adulta. O Estado reconhece e assume a responsabilidade pela educação.

A filantropia vai se cristalizando em vários campos de trabalho, com assistência médico-hospitalar, atendimento à criança, internatos, educandários, menores abandonados, etc., disciplinando a classe trabalhadora e enquadrando-a moralmente.

A nova composição de poder resultante do impacto da Segunda Guerra Mundial intensifica no Brasil a necessidade de se flexibilizar o regime autoritário. Cresce a impopularidade do governo Vargas, acirrando uma crise política que viria a pôr fim ao Estado Novo. Com a queda de Vargas, a vida política do Brasil é reanimada através da participação popular e do “espírito democrático”, período em que o País apresenta um proletariado numeroso, com uma classe média crescente, os trabalhadores agrícolas

² Implementa-se o comportamento filantrópico-disciplinador do Estado e do empresariado, até então muito tímido em relação aos trabalhadores e ao exército de reserva. As atitudes repressivas cedem lugar a uma política com nova racionalidade. A intervenção necessária na “questão social” não terá mais só o sentido da proteção física do trabalhador e do desempregado, e sim o objetivo da organização de um sistema de instituições sociais, que permita a harmonização dos interesses de padrões e operários (Gomes apud Mestriner, 2000: 81).

lutando por direitos, a migração rural crescente, desemprego e uma grande demanda por proteção social.

Em 1946 é eleita uma comissão constitucional para elaborar a nova Constituição, que é promulgada em 18 de setembro de 1946, quando voltaram a funcionar a Câmara e o Senado. A Constituição é democratizante e restauradora. Voltam tanto a eleição direta para presidente quanto a independência dos três poderes. As liberdades retornam, mas com “contrapesos”: a greve precisa de licença da Justiça do Trabalho, e a liberdade sindical depende de regulamentação da CLT. Há um crescimento operário, sindicalizações crescentes e a criação do Movimento de Unificação dos Trabalhadores (MUT) e da Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB).

1.3 A assistência social sob o âmbito educacional (1946-1964)

O sistema de proteção social expande-se no período de 1946 a 1964, incorporando novos grupos sociais às políticas sociais, mas de forma seletiva e fragmentada. Há um reconhecimento da necessidade da intervenção da política social para corrigir as distorções de mercado ou desigualdades de oportunidades.

A proteção social vai se conformando em um sistema baseado no mérito, ou seja, parte da premissa de que cada um deve estar em condições de arcar com suas próprias necessidades, através de seu trabalho e de sua renda. Esse sistema é denominado “meritocrático-particularista”, na tipologia proposta por Ascoli e utilizada por Draibe (1990).

Com o crescimento da elite industrial, o Estado admite que a proteção social não deve estar apenas nas mãos de organizações de benemerência e ações voluntárias, mas que é necessário envolver a burguesia no que se refere à “questão social”. Para isso, cria instituições sociais como Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), que implementaram unidades regionais. O Estado incentiva a criação de tais instituições também no âmbito municipal.

Para executar tais serviços, a LBA ganha uma ampla estrutura nacional, com órgãos centrais, estaduais e municipais, e, embora tivesse sido definida por seus estatutos

em 1946 como instituição de defesa à maternidade e infância, começa a atuar em quase todas as áreas da assistência social, visando a estruturação de um programa de ação permanente.

A LBA se limita não apenas à criação de creches, lactários, maternidades e hospitais infantis, mas também implementa centros sociais e regionais com múltipla programação, numa capilaridade de serviços que aparece como de alta relevância, como extensão da proteção dada aos trabalhadores pela legislação trabalhista e previdenciária. (Mestriner, 2000). *Com este conjunto de macroorganismos, é dado para a área um novo estatuto legal. Sai do âmbito da benemerência para um modelo educacional.* (Mestriner, 2000: 130)

O Estado organiza e institucionaliza as iniciativas assistenciais, num grande complexo assistencial, mais voltado para a educação.

O SESI, a exemplo do investimento em educação, amplia suas atividades, expandindo os serviços assistenciais de educação popular e programas de “relações industriais”. Divide suas atividades em serviços assistenciais, como atendimento alimentar, lazer, etc. e serviços complementares como pesquisas socioeconômicas, preparação de técnicos, etc.

A assistência ainda é vista como um amparo social aos desempregados e aos empobrecidos, regulada pelo CNSS e empreendida por entidades filantrópicas com a subvenção do Estado.

Com 3,8 milhões de votos, em especial da massa trabalhadora urbana, Getúlio Vargas é eleito em 03 de outubro de 1950 e volta ao poder. Vargas tem um governo pragmático: faz alianças partidárias, mas, no seu discurso, seu único compromisso é com o operariado. Insiste na política previdenciária, ampliando o atendimento aos trabalhadores através do repasse de recursos financeiros aos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões.

O CNSS continua sendo o regulador da filantropia, agora com o seu papel reafirmado através do Decreto – Lei n.º 29425/51, que dispõe sobre o processo das subvenções, (estendendo às instituições autárquicas e públicas) e regulamenta o registro geral de instituições subvencionadas. (Mestriner, 2000: 115)

Ainda nesse ano, Vargas inclui os recursos das subvenções no Orçamento Geral da República, através da Lei 149/51. No discurso governamental, além dos programas de “pronto-socorro social”, devem ser implementados programas de desenvolvimento comunitário destinados às comunidades e regiões mais carentes. O populismo cria força como política de legitimação do poder, apoiado na adesão da classe trabalhadora, abrandando as pressões dessa classe através da cessão de benefícios.

Nessa década de 50, as atividades de assistência social (ajuda material ou financeira) eram realizadas por voluntários ou auxiliares sociais, atividades essas relegadas pelos profissionais do Serviço Social, que acreditavam e investiam na promoção social através das expectativas de desenvolvimento social da época:

Estas atividades destinam-se a romper o ciclo de dependência e provocar a integração de indivíduos e grupos no mercado de trabalho e a sociedade vigente, com a subjacente promessa de ascensão sócio-econômica. Expandem-se a partir daí os programas de alfabetização de adultos, formação de mão-de-obra, formação social e desenvolvimento comunitário. (Sposati, 1985: 47)

O investimento nas teses desenvolvimentistas, contudo, não contribui para a melhoria da qualidade de vida da classe trabalhadora. Há uma despreocupação com o contínuo empobrecimento do povo em geral. O controle do amparo social continua centralizado na instância federal através do CNSS e da LBA, embora a face populista da política desenvolvimentista clame pela participação da classe trabalhadora. Tal posição entra em contradição com o conservadorismo das instituições respaldadas por alguns segmentos da Igreja Católica naquele momento.

O CNSS, até então criterioso na liberação de subvenções, sofre profundas mudanças na sua diretoria em 1955 e passa a ter uma composição basicamente governamental. Essa mudança traz consequências na liberação de subvenções, que passa a ser atribuída de uma forma não-oficial aos deputados e senadores. Acirra-se, dessa forma, a manipulação política do CNSS. Anteriormente havia uma prevalência da sociedade civil no conselho, e o arbitramento das subvenções sociais parece ter sido rigoroso e criterioso.

Juscelino Kubitschek investe consideravelmente na filantropia: altera a legislação do imposto de renda através da Lei 3470³; cria a Lei 2.756,⁴ que concede a isenção de selos, e a Lei n.º 3577⁵, que isenta as instituições filantrópicas da contribuição à previdência social.

Como se pode observar, todo esse aparato legal vem contribuir para o alargamento das vantagens fiscais com relação à cota patronal da contribuição à previdência social e confirmar a transferência para a sociedade civil da responsabilidade pelo amparo social, reafirmando a omissão do Estado, já que todo investimento na assistência é feito através de imunidades e isenções de impostos.

A tese de que o desenvolvimento econômico resolveria os problemas sociais é colocada em xeque, mesmo porque a demanda por assistência social era enorme, contribuindo para o acirramento dos conflitos sociais.

Em 1960, é aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que unifica a legislação vigente sob um conjunto uniforme de normas gerais. Essa Lei incorporou os autônomos à previdência social e definiu um período mínimo de contribuições de cinco anos para uma aposentadoria aos 60 anos (mulheres) e 65 (homens). Ressalte-se que a massa de trabalhadores rurais e empregados domésticos não foi incluída no sistema previdenciário, e a responsabilidade pelos seguros de acidentes de trabalho permaneceu com o setor privado.

Mesmo com a LOPS, o sistema continuou baseado em institutos públicos independentes, com níveis e padrões diferenciados de benefícios, e permaneceu sendo massa de manobra nas mãos dos líderes políticos e sindicais.

Nesse período, cada governo trata a “questão social” de forma diferenciada, seja pelo nacionalismo de Vargas e pelo desenvolvimentismo associado de Kubitschek, seja pelo moralismo de Jânio Quadros e pelo reformismo de João Goulart. Todos atuam num contexto populista em que as políticas sociais implementadas não alteraram o padrão de cidadania instituído pelos governos anteriores.

³ A Lei 2756, de 17/04/56, isenta de selo as contribuições às instituições sociais inscritas no CNSS.

⁴ A Lei 3470, de 1958 autoriza a dedução do imposto de renda as doações às instituições filantrópicas.

⁵ A Lei 3577, de 1959 isenta as entidades de fins filantrópicos da taxa de contribuição à previdência, introduzindo o certificado de fins filantrópicos.

O sistema de proteção social segue o movimento de inovação institucional nos campos da educação, da saúde, da assistência social e da habitação. A sua expansão continua mantendo o processo de incorporação seletiva das classes trabalhadoras. Os benefícios repassados, que continuam heterogêneos, variam de acordo com as categorias profissionais.

A intervenção social do Estado vem se dando até aqui através de uma “cidadania regulada” pela posição ocupacional e de renda adquirida na inserção ao mercado formal de trabalho, como bem define Wanderlei Guilherme dos Santos. No âmbito da assistência social, os governos incentivam a criação de novas instituições públicas, semipúblicas e privadas, que procuram dar respostas às contradições advindas do modo de produção capitalista.

O golpe militar acaba com as possibilidades de implementação das reformas de base propostas e põe fim à política de massa implementada desde 1945 com Vargas. Instala-se no País um regime autoritário, cujo objetivo é acabar com o movimento de “esquerda” e com os partidos nacionalistas tidos como “radicais”.

Há uma centralização do poder em que o Estado se torna responsável pela regulamentação social geral, que usa a ideologia da segurança nacional para desmobilizar a classe trabalhadora e cometer toda a sorte de arbitrariedades. O bem-estar social é sacrificado em nome da segurança nacional. A luta política, as decisões econômicas e sociais, e as reivindicações das classes subalternas são totalmente tolhidas.

1.4 A assistência social num contexto de clientelismo e apadrinhamento (1964-1985)

O primeiro presidente da República⁶ do período de 1964 a 1985 foi indicado pelas Forças Armadas como candidato único e referendado pelo Congresso Nacional em 15 de abril de 1964. Castelo Branco inicia seu governo revertendo as reformas de João Goulart, combatendo a “subversão” e propondo uma modernização conservadora.

⁶ Por eleição indireta assumiram: Gal. Humberto de Alencar Castelo Branco, Mal. Arthur da Costa e Silva (15/03/1967 a 10/1969), Gal. Emilio Garrastazu Médici (30/10/1969), Gal. Ernesto Geisel em 15/04/1974 e Gal. João Batista Figueiredo em 15/4/1979 até 1985.

Só no período entre 1965 e 1966, Castelo Branco baixa 3 Atos Institucionais, 36 Atos Complementares, 312 decretos-lei, 19.250 Decretos, além de 11 propostas de emendas constitucionais remetidas ao Congresso Nacional, excluindo-se o projeto de reforma global da Constituição. (Vieira, 1983: 194)

O modelo de desenvolvimento econômico de JK é retomado nesse período, combinando e reagrupando empresas brasileiras e estrangeiras, criando uma interdependência econômica, política, cultural e militar na América Latina e com os Estados Unidos. Há crescimento econômico, a inflação recua até 1967, mas a concentração de renda demonstra que o desenvolvimento econômico é excludente e empobrece a classe operária. As ações assistenciais continuam sendo utilizadas para amenizar a situação de miséria da população, inclusive dos trabalhadores, que, com o achatamento salarial e a não-contenção da inflação, vêem suas condições de vida se deteriorar ainda mais.

A Constituição de 1967 vem com a intenção de consolidar o regime de 64, colocando fim à inconstitucionalidade dos atos institucionais. Com o Ato Institucional n.º 4, o Congresso é convocado para votar tal Constituição.

O governo Costa e Silva tem a proposta de fazer uma leitura liberal da Constituição de 67 e até consegue dar uma trégua aos atos institucionais. No entanto, com o crescimento do movimento de massas, o governo responde a esse desafio aberto à ditadura com o Ato Institucional n.º 5. O AI-5 é o mais arbitrário e ditatorial do governo militar, acumulando poderes absolutos e despóticos no governo. A Constituição de 67 continua em vigor, mas torna-se passível de modificação sem restrições de acordo com os interesses do Presidente.

No plano das políticas sociais, há uma fase de consolidação dos sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados nas áreas de bens e serviços sociais básicos, como educação, saúde, assistência social, previdência e habitação. Essa consolidação se fez até os meados dos anos 70 dentro do padrão instalado desde 64, e a maioria das políticas sociais reproduz o sistema de desigualdades sociais preexistente na sociedade.

O sistema de proteção social, que se completa sob o regime autoritário, respalda uma forte expansão dos programas sociais e de seus beneficiários. No plano quantitativo, a década de 70 assiste a um forte crescimento dos programas, equipamentos e, principalmente, das clientela que a eles têm acesso.

Essa expectativa de certo bem-estar social, disseminada nos anos 70 por causa do rápido crescimento econômico, foi falsa, em grande parte porque o crescimento econômico não reduziu as desigualdades sociais (Singer, 1976).

Dessa forma, continuam sendo bastante incipientes os aspectos redistributivos e igualitários do sistema de proteção social do País, o que confirma a inexistência dos mínimos sociais extensivos a todos os cidadãos, independentemente da sua posição no mercado de trabalho.

Nesse período, ocorre a fusão dos institutos do setor privado em um único instituto: o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Em 1967, o seguro contra acidente de trabalho é assumido pelo INPS. Em 1971, é criado um instituto de assistência social para trabalhadores rurais (FUNRURAL). Em 1972, os empregados domésticos foram integrados ao INPS, e os jogadores de futebol, em 1973 e foi ampliado aos trabalhadores ambulantes em 1978. Como se percebe, mesmo com os limites estruturais da economia e o arrocho salarial, foi possível ampliar a previdência social.

Continuam se expandindo os programas sociais, como a alfabetização de adultos pelo MOBRAL, a complementação alimentar através do Programa Nacional de Alimentação (PRONAM), cursos de mão-de-obra e capacitação para mulheres. Todo esse aparato burocrático e seletivo consome mais recursos com sua máquina administrava, seguindo uma lógica de retalhamento social com seus novos organismos. Criam-se serviços, projetos e programas para cada necessidade, problema ou faixa etária, compondo uma prática setorizada, fragmentada e descontínua, que perdura até hoje (Mestriner, 2000).

Em 1974, é criado o Ministério da Previdência Social, com a incorporação da LBA, Fundação para o Bem-Estar do Menor (FUNABEM), Central de Medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV). Com essa incorporação, inicia-se a centralização e a modernização do sistema, que se concretiza com a criação do Sistema Nacional de Previdência Social (SINPAS), gerido pelo Ministério da Previdência e Assistência⁷. Esse sistema foi expandido enormemente

⁷ O MPAS é composto de sete unidades: o órgão arrecadador/pagador de todo o sistema, IAPAS; a empresa de informática ligada ao sistema, DATAPREV; o responsável pelos benefícios previdenciários, o INPS; dois órgãos ligados à assistência social, LBA e FUNABEM; e, finalmente, a entidade responsável pelos serviços de assistência médica, o INAMPS. (Draibere, 1994: 282)

pela incorporação de novas categorias e pelo crescimento econômico, que fez surgir um grande contingente de assalariados.

Saliente-se que essa extensão de direitos não foi plenamente garantida pela previdência social devido à sua frágil capacidade de atendimento e à insuficiência dos recursos financeiros disponíveis para atender a demanda, que aumentou consideravelmente. Para amenizar tal fragilidade, o governo inicia um processo de terceirização dos serviços, através da contratação de clínicas e hospitais particulares. Mestriner (2000: 146) afirma: *A saúde, embora seja considerada como “questão social e política”, será também tratada dentro da vertente economicista do momento, sendo reforçada como espaço para acumulação do capital.*

Com o esvaziamento dos canais de expressão da sociedade, as eleições foram destituídas de representatividade: não traduziram os anseios sociais e reproduziram os focos de corrupção no contexto de uma política clientelista e eleitoreira. A centralização e a concentração de poder no âmbito do executivo enfraqueceram a noção de federação, desvalorizando as autoridades subnacionais e acarretando uma retração de recursos nas esferas estaduais e municipais.

Os tecnocratas tornaram-se agentes de negociação com os trabalhadores, antecipando suas negociações junto ao governo, sob a alegação de que possuíam grande conhecimento técnico, fato que se justifica pela despolitização das relações entre os grupos reivindicativos da época.

Esses traços do sistema de proteção social contribuíram de forma decisiva para a ineficiência e ineficácia do sistema, conforme afirma Vianna (1978:135): *Sob a justificativa da superioridade técnica dos experts, inúmeras medidas afetando milhões de pessoas, como nos casos das políticas educacionais, agrícola, etc., foram tomadas arbitrariamente.*

O governo Geisel declara sua preocupação com a miséria absoluta, que é confirmada em várias localidades do País. Para combatê-la, cria o Conselho de Desenvolvimento Social junto à Presidência da República e o MPAS, já citado anteriormente.

Ainda em seu governo, inicia-se um processo de distensão política. Com o avanço desse processo, várias medidas são tomadas, incluindo o abrandamento da Lei de

Segurança Nacional, a abolição das penas de morte e de prisão perpétua e a restauração do direito de *habeas corpus*.

Figueiredo assume a Presidência comprometendo-se a democratizar o País. Esse período de abertura política envolve a sociedade no sentido de buscar liberdade política e autonomia para a classe trabalhadora. Cresce o número de greves por melhores salários, constituindo-se também como uma forma de combater a ditadura e mostrar que “o movimento revolucionário” de 1964 não havia alcançado grandes êxitos. Com o intuito de conter as greves e o novo sindicalismo, o governo reage com a Lei Salarial n.º 6.708, de 20/01/1979. As greves e a insatisfação popular se avolumam, e a repressão continua sendo uma constante na vida dos trabalhadores.

A Assistência Social continua ancorada na sociedade civil. Nessa perspectiva, o Presidente Figueiredo reforça as entidades filantrópicas, isentando-as da Taxa de Limpeza Pública. Nessas instituições, os programas desenvolvidos são constituídos por equipes técnicas sem conhecimento da realidade social e participação da população contribuindo, assim, para um ocultamento da situação de opressão e exploração em vigor.

Há em curso um movimento de negação das atividades oficiais de assistência social, bem como uma leitura crítica da sociedade, que propõe mudanças no serviço social, valorizando as práticas alternativas e as vivências da militância política. Surgem inúmeras propostas alternativas na área da assistência social, consideradas de “esquerda” para o governo autoritário, mas nessa área as ações continuam sendo executadas por entidades governamentais e por institucionais não-governamentais controladas pelo CNSS. O CNSS começa a se institucionalizar, e é criada uma Secretaria Executiva ligada diretamente ao seu presidente, com o propósito de contribuir com a execução dos trabalhos deste, que se avolumam com a ampliação dos benefícios.

A ruptura com o regime militar foi lenta e gradual. Em 1975 surge o Movimento Pró-Anistia, tornando realidade a reconquista dos direitos políticos e civis pelos adversários do Regime Militar, com a assinatura da Lei da Anistia em 1979. Esse período mostra a face dramática do arrocho salarial, do desemprego, particularmente na periferia dos grandes centros, caracterizado com os movimentos da panela vazia e com saques nos comércios. As paralisações prosseguem no setor público, mas se reduzem no setor privado por medo das demissões.

Apesar de o investimento nas políticas sociais ser considerado elevado, os indicadores sociais apontam para uma realidade em que as desigualdades sociais se acentuam, fazendo emergir a luta dos trabalhadores pela justiça, pelo direito e pelas condições de reprodução social.

É nesse contexto que se inicia a chamada Nova República. Apesar da mobilização nacional por eleições diretas, o primeiro governo civil é eleito pelo Código Eleitoral, segundo as regras da ditadura. Tancredo Neves é eleito presidente, mas, com seu falecimento antes da posse, assume a presidência seu vice José Sarney.

Após duas décadas de luta, ganha prioridade na agenda política a democratização do País por meio de eleições diretas em todos os níveis e da instauração de uma Assembléia Constituinte.

Há um grande investimento do novo governo em estudos e pesquisas sobre a situação social e econômica do País. Esses estudos resultam em um diagnóstico que aponta para a criação do primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND/NR), que propõe uma economia anti-recessiva e considera a necessidade de *adoção de um modelo de promoção social⁸ calcado em uma concepção de “desenvolvimento social” em que os objetivos a serem atingidos não constituam uma simples consequência da política econômica (CBCISS, n.º 90/1974).*

1.5 A assistência social e a benemerência (1985-1993)

No período compreendido entre 1985 e 1993, o movimento reformista da saúde encontra campo fértil para pleitear a implantação de um sistema de saúde universal e gratuito no Brasil. A VIII Conferência Nacional de Saúde (1986) pauta a *Saúde como Direito, a Reformulação do Sistema Nacional de Saúde e o Financiamento do Setor Saúde*. São colocadas em prática, através da sua lei orgânica, várias propostas dessa conferência, tornando universal o acesso ao atendimento médico, do qual desaparecem as distinções entre segurados e não-segurados da Previdência.

⁸ O documento define “promoção social como um conjunto de ações visando desencadear um processo de desenvolvimento humano e social, no qual se criem para as faixas carentes da população oportunidades de satisfação de suas necessidades econômicas, sociais e culturais e de participação consciente e responsável” (CBCISS n.º 90/1974).

Na área da Assistência Social, é prevista uma ampla reformulação, com a reorganização da Secretaria da Assistência Social no âmbito do Ministério da Previdência e Assistência Social. A Assistência deveria superar a visão assistencialista, reconhecendo o usuário como sujeito de direito, privilegiando programas de caráter preventivo e ampliando a participação dos usuários na definição e no controle das ações.

É instalada, em 21 de maio de 1986, a Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social, que produz estudos sobre a área da assistência, fundamentando o anteprojeto de Diretrizes e Bases da Seguridade Social, que deveria substituir o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), implantado em 1977.

Mesmo com a incorporação da FUNABEM e da LBA ao sistema, em 1977, a comissão terá o desafio de pensar no modo como serão definidos de recursos e sua aplicação, e ainda como relacionar as funções previdenciárias com as assistenciais. Sobre esse dilema, Mestriner aponta:

Devido à ausência de uma concepção consistente que nortearse as conexões entre assistência e previdência, as tendências jurídico – financeiras predominaram, fazendo fluir posições competitivas de separação das áreas, ou das fontes de financiamento, alegando a ameaça de que os programas sociais trariam desequilíbrio financeiro ao sistema previdenciário e de que a previsão dos dispêndios para a assistência não se submetiam à lógica de cálculos atuariais (Mestriner, 2000: 173).

Na Constituição de 88, fica prevista a criação de leis ordinárias para regulamentar as novas propostas constitucionais. A Assistência Social é legitimada como estratégia de enfrentamento da pobreza e, nesse processo de conquista de espaço político, cria-se o ambiente para a elaboração da sua lei orgânica.

Na política econômica, é lançado o Plano Cruzado, que visa combater a inflação e reorganizar a economia. O Plano tem efeitos imediatos, mas logo afloraram as suas contradições, e a equipe econômica já se dividia em relação à necessidade de reajustá-lo.

A abertura política possibilita discussões em torno das entidades públicas assistenciais levando a FLBA e o CNSS a serem confirmados como espaços privilegiados de clientelismo e desmandos políticos. Mesmo assim, a FLBA, com um alto investimento financeiro, torna-se a principal instituição de ação social do governo, com suas diretrizes aceitas pelos setores religioso e filantrópico.

O governo lança o Plano Cruzado 2, que tem como resposta uma greve geral de aproximadamente 10 milhões de trabalhadores. A inflação retorna, e Sarney finaliza seu governo com índices altíssimos de inflação e baixíssimos de popularidade. Há uma profunda frustração por parte dos brasileiros em relação à Nova República: denúncias de corrupção, baixos salários, não-implantação da reforma agrária e injustiça social.

O Brasil da Nova República conheceu dias carregados de esperança e decepção, num processo de transição nada coerente ou harmonioso; enquanto se lutava pela democracia e por direitos sociais, o país aprofundava sua crise econômica, não só resultante do legado autoritário, mas pela política adotada em 1986 e pela sequência de planos de estabilização e congelamentos, que fez com que a inflação retornasse cada vez mais forte e provocasse um nível de concentração de renda recorde. (Oliveira. 1992: 44)

A Constituição de 88 é batizada como “Constituição Cidadã”, uma vez que garante eleição direta a todos os chefes do Executivo. A primeira eleição direta regida pela nova Carta Constitucional elege Fernando Collor de Mello como presidente.

Collor implanta o Plano Brasil Novo, que supera todos os precedentes, dada a radicalidade de suas medidas. Após o fracasso do primeiro plano, Collor decreta novo congelamento de preços e salários. A recessão se agrava, o desemprego aumenta. A quebra de empresas, devido à abertura econômica, e as primeiras denúncias de corrupção desgastam rapidamente o governo.

No Brasil, a influência do neoliberalismo faz-se sentir desde a metade do governo Sarney. O governo Collor, apesar de intitular-se “social-liberal”, aplica com rigor as fórmulas neoliberais: corte dos gastos públicos, demissão de noventa mil servidores federais, redução das restrições e taxações sobre bens importados e as privatizações, que são a faceta mais visível do seu projeto de governo. As políticas sociais não são prioridade em seu governo. Há uma intensificação da ação paternalista e do uso clientelístico das instituições públicas, que chega a proporções inacreditáveis.

Há uma grande redução das verbas destinadas às políticas sociais, e as denúncias de corrupção nessa área tornam-se uma constante. Os titulares da saúde e da educação são envolvidos no escândalo das bicicletas, e a FLBA é usada para empregar e favorecer seus familiares, facilitando o desvio de verbas e chegando a concentrar 90% das verbas da Fundação em Alagoas, Estado de origem da família Collor. Assim, a FLBA entra num

ESTADO DA
FUNDACAO JOAO PINHEIRO

percurso de desmoralização, deixando de renovar convênios e garantir pagamentos para privilegiar novas instituições, vivenciando vários percalços até ocorrer a sua extinção em 1993.

Na área das políticas sociais, há forte pressão e luta das organizações não-governamentais e da sociedade civil, organizada pela regulamentação dos preceitos constitucionais de 1988.

Em relação à área da criança e do adolescente, tivemos o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n.º 8.069, aprovada em 13 de julho de 1990, que vem substituir e superar o código de Menores de 1927, reeditado em 1979. O Estatuto tem uma concepção inovadora, exigindo uma nova posição das instituições que trabalhavam na área, do ponto de vista das diretrizes, metodologia e sistema de gestão do atendimento.

Na área da saúde é aprovada a Lei Orgânica (Lei n.º 8.080), já mencionada anteriormente, prevendo o acesso universal, mas na sua operacionalização se caracteriza pelo repasse de recursos financeiros de forma escassa e clientelista. A Previdência Social aprova em 27 de julho de 1991 seu Plano de Benefícios — Lei n.º 8.213 e a sua Lei Orgânica da Seguridade — Plano de Custeio, Lei n.º 8.212.

Ressalte-se que todo esse aparato legal concretizou-se porque a sociedade organizada conseguiu criar mecanismos de pressão para regulamentar as garantias constitucionais de 88. Os projetos de reforma do governo foram derrotados pela volta da inflação e pelo esquema de corrupção adotado, levando o presidente ao *impeachment* pelo Congresso Nacional em 1992 e assume o Vice-Presidente Itamar Franco.

Quanto à assistência social, somente no final de 1993, é aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que torna, efetivamente, a assistência social um dever do Estado e um direito do cidadão, e prevê um sistema de gestão descentralizado e participativo. Com a promulgação da LOAS, é extinto o CNSS e criado o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), com caráter deliberativo, normatizador e controlador da Política de Assistência Social.

O governo Itamar Franco enfrenta um país com uma inflação de 25% ao mês e com grande parcela da população vivendo no limite da miséria. Inicia seu governo ampliando o número de ministérios e inchando a máquina estatal. É abalado pelo escândalo do orçamento, que traz à tona uma série de corrupções que vão desde o

esquema articulado pela comissão de orçamento para beneficiar parlamentares e distribuir propinas até o esquema clandestino de negociações de subvenções do CNSS.

Uma vez mais, o Estado neoliberal responsabiliza as políticas sociais pelo déficit público e, conseqüentemente, faltam recursos para essas políticas. Paradoxalmente, as políticas sociais aprovam suas leis orgânicas, que regulamentam as garantias previstas na Constituição de 88, mas não conseguem reverter o quadro proposto pelo Estado Mínimo.

E é nesse contexto de Estado Mínimo, deterioração da FLBA e desmoralização do CNSS, que a Assistência Social aprova sua Lei Orgânica não só responsabilizando o Estado pela coordenação e financiamento da política de assistência social, mas também consagrando a participação da sociedade civil na elaboração e controle de suas ações.

No próximo capítulo será feita uma discussão em torno do processo de conformação da Lei Orgânica de Assistência Social, e tecidas algumas considerações acerca dos avanços e constrangimentos dessa política, formalizada como política de seguridade social.

CAPÍTULO II - A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1998: UNIVERSALIZAÇÃO DO DIREITO E PRÁTICA RESTRITIVA

2.1 O processo de conformação da Lei Orgânica de Assistência Social¹

A luta das organizações sociais e sindicais contra a pobreza tem seu espaço definido no período da Nova República, com a criação de um ambiente propício para a conquista de direitos sociais e políticos da população despossuída.

Nesse ambiente, é esboçada uma significativa transformação no perfil da proteção social vigente no País, que aponta eixos estratégicos como planos de emergência para combater o desemprego e a fome, além de densas discussões setoriais sobre assistência social, previdência e saúde.

Nessa trajetória, foram determinantes alguns eventos e alguns documentos na área da assistência social, como o relatório da Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social, de 21 de maio de 1986.

No mesmo momento, em julho de 1986, a LBA, buscando uma reflexão sobre o seu trabalho, realiza um seminário sobre a assistência social no Brasil. Esse seminário foi fruto de debate entre os técnicos da instituição e especialistas sobre a política de Assistência Social. Ainda em 1986,

...a Secretaria de Assistência Social do MPAS, na preocupação de provocar o acúmulo de contribuições e análise crítica, criou com demais órgãos financiadores de pesquisa o "Grupo Interministerial de Pesquisa" (outubro de 1986), que definiu linhas de investigação sobre a assistência social, partindo inclusive do conceito de assistência social pautado no trato dos desiguais. (Sposati, 1989: 36).

A partir da Constituição Federal de 1988, a assistência social passa a compor o tripé da seguridade social brasileira. Assim, em seu artigo 194, a Constituição eleva a

¹ Grande parte das informações contidas nesta seção foi retirada do livro SPOSATI, Aldaiza de Oliveira (Coord.). *Carta-tema: assistência social no Brasil, 1983-1990*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

assistência social ao status de política de seguridade social, cujos benefícios prescindem de qualquer contribuição prévia:

A seguridade é aqui entendida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Público, e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (Art. 194, CF, 1988)

O artigo 203 da CF diz que a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;*
- II- o amparo às crianças e adolescentes carentes;*
- III- a promoção da integração ao mercado de trabalho;*
- IV- a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;*
- V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provido por sua família, conforme dispuser a lei. (Art. 203, CF, 1988)*

O artigo 204 da CF trata das fontes de recursos e das diretrizes de descentralização político-administrativa da Assistência Social e da participação popular por meio de organizações representativas.

Art. 204 - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos da seguridade social [...] e organizadas através da:

- I- descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;*
- II- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (Art. 204, CF, 1988)*

A Carta de 1988 constitui um dos principais produtos da redemocratização do País. Apesar do seu avanço na ampliação dos direitos de cidadania e na introdução da

concepção de seguridade social como sistema universal de proteção social, a Constituição vai encontrar dificuldades na sua efetivação, devido à debilidade dos consensos e das negociações pactuados para a sua aprovação, à fragilidade das finanças públicas do País e às diretrizes adotadas pelos governos subseqüentes.

A segunda metade do governo Sarney é um período de vasta produção intelectual nas áreas da assistência social, da criança e do adolescente, da saúde, etc., com estudos e diagnósticos sobre a situação do País, além de estudos promovidos pelas categorias profissionais e organizações da sociedade civil, buscando encaminhar a regulamentação da Constituição através de suas leis orgânicas. Ainda buscando aprovar suas leis orgânicas, a sociedade civil vai vivenciar avanços e retrocessos na busca da coerência aos princípios preconizados pela Carta Magna.

No que diz respeito à assistência social e à regulamentação da sua Lei Orgânica, destaca-se com grande intensidade o *I Simpósio Nacional sobre a Assistência Social*, realizado em 1989 pela Câmara de Deputados. O evento teve grande contribuição da Universidade de Brasília (UnB) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Em razão do encaminhamento da sua lei orgânica, a Associação Brasileira de Ensino em Serviço Social (ABESS) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) iniciam o programa de pesquisa “A questão social e a assistência social no Brasil”. Nesse ínterim, o Conselho Federal de Serviço Social, intelectuais e entidades da categoria de serviço social promovem grande articulação em torno da LOAS.

O primeiro projeto de lei da LOAS n.º 3.099/89 é apresentado ao Congresso Nacional pelo deputado Raimundo Bezerra e vetado pelo então presidente Fernando Collor de Mello. É evidente que o presidente tinha a clareza de que a aprovação desse projeto poderia significar a universalização do acesso aos benefícios e serviços governamentais. Além disso, a proposta de descentralização político-administrativa contida no projeto ameaçava a manutenção da centralização de poder e do controle do repasse dos recursos.

Um novo Projeto de Lei (n.º 626/91) é elaborado e dessa vez subsidiado com o conteúdo do *I Seminário de Assistência Social*, realizado em 1991, e seu produto é denominado de *O ponto de vista que defendemos*. De novo, por questões econômicas, sociais e políticas, o trâmite desse projeto no Congresso é adiado.

Várias justificativas foram dadas para a não-aprovação e/ou adiamento desses projetos — desde a falta de recursos para o pagamento dos benefícios de prestação continuada neles previstos até a manifestação do então procurador-geral da República, Aristides Junqueira, argumentando que a iniciativa do projeto deveria ter sido do Poder Executivo, e não do Legislativo como ocorrera. Segundo o então procurador, o projeto seria inconstitucional porque leis que atribuem gastos seriam de definição exclusiva do Poder Executivo. Após o veto do primeiro projeto de lei, nem os usuários da Assistência Social, nem a rede privada de filantropia, nem a categoria profissional se manifestaram; houve um longo e inexplicado período de silêncio.

Em 1993, o Ministério do Bem-Estar Social coloca a assistência social como objeto de vários encontros em diferentes regiões do País e, em junho desse mesmo ano, acontece a Conferência Nacional de Assistência Social. Nesse evento é apresentado pelo Executivo, através do Ministério, um novo projeto de lei, que se contrapunha quase totalmente a um outro projeto de lei que havia sido elaborado pelas entidades representativas da área de assistência social e por assistentes sociais, e que também fora adiado.

Esse projeto adiado foi construído num processo de discussão descentralizada através dos Conselhos Regionais de Assistência Social (CRASS), Universidades, especialistas e assessores de vários Estados. A consolidação dessa discussão é levada como projeto de lei para vários fóruns sobre a assistência social, encontros e seminários promovidos por instituições públicas e privadas. O projeto que vai tramitar no Congresso Nacional, de iniciativa do poder executivo através da deputada Fátima Pelaes, é construído e aprovado na Conferência Nacional através de discussões plenárias.

Em 7 de dezembro de 1993, o presidente da República sanciona a Lei Orgânica da Assistência Social e a publica no Diário Oficial da União de 8 de dezembro do mesmo ano. Para aprovação dessa lei foram elaborados e apresentados vários projetos de lei. Isso porque no Executivo não havia muito interesse na regulamentação, o que demonstra que o veto era uma estratégia para adiar a efetivação de gastos públicos e direitos sociais.

É fato que, à época da Constituinte, a assistência social não tinha proposta concreta, seja por não ter uma grande capacidade de mobilização, seja por falta de acúmulo analítico e propositivo. Essa situação trouxe para a assistência o prejuízo de

ficar por muito tempo sem a sua regulamentação e, conseqüentemente, isolada do tripé da seguridade social.

2.1.1 Considerações acerca da Lei 8.742 - LOAS

A regulamentação dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal foi feita através da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que extingue o CNSS e cria o Conselho Nacional de Assistência (CNAS)². A LOAS define a assistência social como política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado, formulada e implementada por um sistema de gestão descentralizado e participativo. A criação de um conselho paritário como o CNAS tem como eixo a participação da sociedade civil no governo. Trata-se de um conselho com legitimidade para deliberar, normatizar e controlar a Política de Assistência Social.

Essa Lei n.º 8.742, de 7 dezembro de 1993 (LOAS), está composta de 6 (seis) capítulos, assim determinados:

- Capítulo I - Das definições e dos objetivos

² O Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS) foi instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social, Lei 8742/93, "como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão de Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social" (Art.17). É um órgão paritário, composto por dezoito membros e respectivos suplentes, dos quais nove são representantes governamentais, incluindo um representante dos Estados e um dos municípios; e nove representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio, sob fiscalização do Ministério Público Federal, todos com mandato de dois anos, permitida uma única recondução por igual período. Portanto, não são mais indicados pelo presidente da República, como era o caso do CNSS, instalando, assim, a democracia na nova composição.

É presidido por um dos seus integrantes eleito dentre seus membros para mandato de um ano, permitida uma única recondução. Dentro da perspectiva da implementação da assistência social como política de seguridade e garantidora de direitos sociais, o CNAS tem a estratégica competência de aprovar a Política Nacional de Assistência Social e seu orçamento anual e plurianual, que a normatiza as ações e regula a prestação de serviços de natureza pública e privada nesse âmbito, num sistema descentralizado e participativo, com comando único nessa política.

O CNAS deve aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando indicadores que orientam uma regionalização mais equitativa, disciplinando os procedimentos de repasse de recursos para as entidades de assistência social. Também cabe ao CNAS estabelecer diretrizes e aprovar programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social, acompanhando e avaliando a gestão de recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas aprovados.

Para garantir a avaliação da situação da assistência social no País e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema, deve convocar a cada dois anos (prazo alterado pela Medida Provisória n.º 1473-30, de 16/4/97, para quatro anos) a Conferência Nacional de Assistência Social (Mestriner, 2000: 202- 203).

- Capítulo II - Dos principios e das diretrizes
- Capítulo III - Da organização e da gestão
- Capítulo IV - Dos benefícios, dos serviços, dos programas e dos projetos de assistência social
- Capítulo V- Do Financiamento da Assistência Social
- Capítulo VI - Das disposições Gerais e Transitórias

A seguir será feita uma breve discussão acerca de alguns artigos e seções desses capítulos, considerados importantes para a discussão subsequente sobre a Assistência no tripé da seguridade social.

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (Capítulo I, Art. 1.º)

Nesse artigo, a Assistência Social é definida como direito do cidadão e dever do Estado, evidenciando a sua intenção de contribuir com a implementação da cidadania, modificando a forma jurídica de atenção ao indivíduo, antes visto apenas como necessitado, que se transforma em um indivíduo reconhecido como um sujeito necessitado e de direito.

Esse artigo considera ainda a assistência como política de seguridade social não-contributiva, ou seja, para se ter acesso aos serviços não é necessária nenhuma contribuição; entende-se que, para o atendimento, não há necessidade de imposições de natureza econômica. Devem ser atendidas todas as pessoas ou os grupos que apresentarem uma condição permanente ou temporária de necessidade, seja por privações de ordem financeira, seja por outras situações que as tornem vulneráveis.

Dessa forma, a LOAS vem assegurando formalmente proteção social a qualquer cidadão necessitado, independentemente de pertencer ou não ao segmento mais pobre da sociedade, o que define o seu caráter universal. Entretanto, no dia-a-dia da execução dos serviços oferecidos pela assistência social, essa política tem sido em grande medida voltada para os segmentos mais pauperizados da sociedade, o que confirma um caráter seletivo na execução dessa política e contradiz a universalidade prevista.

Uma outra questão que também contradiz a universalidade da política de assistência social é a evidência de que o Brasil não tem apresentado possibilidades financeiras para garantir atendimento a todo cidadão necessitado, sobretudo um atendimento com padrões de qualidade reconhecidos.

Existe, assim, como se sabe, uma grande distância entre o aparato legal e a implementação prática dessa lei, o que nos induz a acreditar que a sua transformação em política pública efetiva dependerá da vontade política e da capacidade de organização da sociedade civil.

A organização da assistência social tem como diretrizes:

- I- Descentralização política-administrativa para os Estados, o distrito Federal e os Municípios. e comando único das ações em cada esfera de governo;*
- II- Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;*
- III- Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.*

(Seção II Das diretrizes, Art.5º)

Em relação ao item descentralização político-administrativa, é importante ressaltar o papel dos movimentos sociais na década de 80, cobrando e pressionando o governo na busca de distribuição de poderes políticos e financeiros exigindo, dessa forma, a democracia participativa. A sociedade democrática é aqui conceituada como:

...aquela na qual ocorre real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle e coletivização das decisões, havendo portanto real participação deles nos rendimentos da produção. Participação dos rendimentos da produção envolve não só mecanismos de distribuição da renda, mas sobretudo níveis crescentes de coletivização das decisões, principalmente nas diversas formas de produção. (Vieira, 1992: 13)

Dessa forma, o princípio da descentralização na esfera governamental sugere a possibilidade de uma efetiva divisão de poder entre União, Estados e municípios, redefinindo não só as competências decisórias e executivas mas também os recursos financeiros necessários para o financiamento da Assistência Social. Essa

descentralização, prevista na LOAS, inscreve a participação popular como um precioso mecanismo de participação real nas instâncias decisórias e no controle público das ações governamentais. Todo esse processo deveria ter sido acompanhado de um reordenamento institucional nas três esferas de governo, a fim de evitar o paralelismo e a superposição das ações.

Mesmo com essa unificação dos canais de decisão da assistência social, prevista na LOAS no processo de descentralização político-administrativa, houve a instauração do Programa Comunidade Solidária, presidido pela primeira-dama e vinculado à Casa Civil da Presidência da República, sem dotação orçamentária da União, atuando de forma paralela ao reordenamento institucional nas três esferas de governo preconizado pela LOAS. Isso mostra a ausência de uma Política Nacional que respalde a articulação entre as três esferas de governo na implementação da LOAS, com direção clara e recursos financeiros definidos.

As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços, e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área. (Capítulo III, Art. 6.º)

As ações de assistência social no âmbito das entidades e organizações de assistência social observarão as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, de que trata o Art.17 desta lei. (Capítulo III, Art. 7.º)

Como se percebe, a lei prevê a existência de um comando único em cada esfera de governo, envolvendo todas as instituições públicas e privadas na área da assistência social. O comando da assistência social no nível nacional é hoje função da Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS) do Ministério da Previdência e Assistência Social. A competência de aprovar essa Política e seu orçamento anual e plurianual, como também a prestação de serviços de natureza pública e privada, é função do CNAS.

Entretanto, esse Conselho já tem seu início pautado em dificuldades relativas às suas funções:

Além das questões externas impunha-se, em paralelo, resolver dificuldades próprias de um coletivo ainda sem entrosamento e sem clareza de suas funções, visto que o definido pela LOAS era muito amplo e genérico; tentar organizar uma estrutura de funcionamento; e administrar as funções e denúncias orientadas do antigo Conselho. (Mestriner, 2000: 205).

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso extingue a LBA e o Ministério do Bem-Estar Social, e cria a Secretaria Nacional de Assistência Social (SAS) no MPAS, hoje SEAS.

Esse é um momento difícil para o CNAS, porque o Ministério da Previdência não apoiava o seu caráter deliberativo nem a convocação da Conferência Nacional de Assistência Social prevista pela LOAS, porque isso faria fluir críticas ao governo, devido à extinção da LBA.

Mesmo assim, o CNAS procura cumprir a sua função mobilizadora e estimula a realização de conferências locais, regionais e estaduais, buscando subsídios para a realização da Conferência Nacional de Assistência Social sobre o tema *O sistema descentralizado e participativo da assistência social: construindo a inclusão e universalizando direitos*, realizada em dezembro de 1997.

A partir dessa Conferência, o CNAS inicia um trabalho de análise sobre a Política de Assistência Social desenvolvida pela Secretaria Nacional de Assistência Social. O CNAS aponta várias questões a serem incorporadas à proposta da Política Nacional de Assistência Social, e somente em 1998 o presidente do CNAS no momento, Gilson Assis Dayrel, aprova a Política Nacional de Assistência Social, após cinco anos da promulgação da LOAS.

A PNAS analisa as questões da pobreza no País e prevê um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais pautado nos princípios e diretrizes da LOAS. Essas ações vão se concretizar em programas já em desenvolvimento pela SAS.

Dentre as determinações da Política Nacional, destaca-se o papel da sociedade civil na constituição da rede de serviços complementares ao Estado e na condição de integrante dos órgãos de deliberação e controle, bem como a definição das competências das três instâncias de governo e das instâncias de controle público. Entretanto, não fica clara nem a articulação entre as instâncias governamentais e não-governamentais, nem a interface da assistência social com as demais políticas sociais.

Ainda no capítulo III da LOAS, no seu artigo 7.º, no que diz respeito às entidades e organizações de assistência social, deve haver mudanças de concepção das ONGs e entidades sociais, apontando a necessidade de reformulação na relação público-privado, além de uma discussão acerca das instituições sociais existentes no País e de como compatibilizar essa relação com uma política pública de assistência social como preconiza a LOAS.

No capítulo V, Do Financiamento da Assistência Social, a Lei Orgânica da Assistência Social avança no sentido de solucionar o problema da ausência de fundos específicos para o financiamento da assistência social, criando o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

O FNAS define não apenas o financiamento das ações previstas na LOAS mas também normas para a gestão dos recursos públicos. A sua gestão é de competência do órgão da Administração Pública Federal responsável pela Coordenação da Política Nacional de Assistência Social (LOAS, artigo 28); a orientação e o controle da proposta orçamentária devem ser submetidos à apreciação do CNAS. O Decreto n.º 1.605/95, que cria o FNAS, em seu Art.2.º define:

Cabe ao Ministério da Previdência e Assistência Social, como órgão responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, por intermédio de sua Secretaria de assistência social, gerir o Fundo Nacional de Assistência Social, sob orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

No parágrafo primeiro desse mesmo decreto, a proposta orçamentária do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) constará das Políticas e Programas Anuais e Plurianuais do Governo, e será submetida à apreciação e à aprovação do Conselho Nacional de assistência social (CNAS). Segundo esse artigo, o recurso destinado aos programas de assistência social, mesmo aqueles localizados nos ministérios da Saúde, Educação e Previdência, dentre outros, deveriam constar da PNAS, ser aprovados pelo CNAS e passar pelo FNAS.

Na prática, porém, observa-se que há uma pulverização dos recursos em outras áreas que desenvolvem programas de assistência social, e somente as ações da PNAS são normatizadas e coordenadas institucionalmente pela SEAS/MPAS, e recebem recursos

do orçamento da Seguridade Social via FNAS; as ações assistenciais de outros ministérios não têm obrigatoriamente que passar pelo FNAS.

Sobre essa questão, Ivanete Boschetti afirma:

A pulverização dos recursos destinados a ações assistenciais em vários órgãos do governo federal torna-se problemática porque, com esta dispersão, estes recursos não são alocados no FNAS, o que dificulta e até inviabiliza um acompanhamento do seu montante e destino. A dispersão do recurso dificulta o fortalecimento da Política Nacional de Assistência Social; visto que não verifica uma aplicação destes recursos em ações assistenciais articuladas à PNAS, portanto, sem análise, apreciação e aprovação do Conselho Nacional de Assistência Social. Outra questão relevante refere-se à natureza dessas ações federais, se realmente são ações assistenciais, ou se trata de um mecanismo de disputa orçamentária, com a finalidade de canalizar recursos para esses órgãos, mesmo que as ações não se caracterizem como de Assistência Social. (Boschetti, 2001: 80)

Além da pulverização dos recursos da assistência, que deveriam ser destinados ao FNAS, essa política vivencia um processo longo para a aprovação dos seus recursos. Esse processo inicia-se no Ministério do Planejamento, onde geralmente são realizados vários cortes de forma arbitrária; em seguida, é enviado ao Congresso Nacional. É evidente que a proposta aprovada no CNAS chega ao Presidente da República para ser sancionada totalmente modificada e fortemente alterada pelos interesses parlamentares.

Dessa forma, é possível perceber que a representação da sociedade através dos canais legais de participação não está sendo capaz de ocupar o espaço público a ponto de garantir a efetividade do controle democrático das ações do Estado. Assim, a assistência social no Brasil continua a apresentar um caráter clientelista, mesmo com todo o aparato legal da LOAS.

Na seção 2.2 será feita uma breve discussão sobre o sistema de seguridade social garantido constitucionalmente.

2.2 A assistência no tripé da seguridade social

A seguridade social, conforme o Art.194 da Constituição de 1988, compreende um conjunto integrado de ações de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. A

seguridade social normalmente se apresenta na legislação como um complexo de proteção social que, com o apoio da sociedade, busca a garantia dos direitos sociais.

No caso do Brasil, esse complexo em vários momentos não tem sido tratado na sua totalidade, ou reduz a seguridade social apenas à Previdência ou trata as outras políticas desse complexo de forma isolada. É comum no Brasil que se confunda ou se restrinja a seguridade à previdência. Isso pode ser explicado por diversos motivos: justifica-se pela precocidade da previdência social no Brasil ou pela sua histórica dificuldade de sair da condição de seguro para a de seguridade social.

A utilização do conceito de Seguridade representou uma inovação importante, na medida em que houve uma dissociação parcial entre proteção social e vínculo contributivo, assumindo no mesmo nível os benefícios contributivos e os assistenciais. No entanto, a manutenção da separação funcional entre previdência, saúde e assistência revela a incapacidade de se superar uma concepção da proteção social como seguro, à qual vão se superpondo programas assistenciais e diversificando-se a clientela de tal forma que se pode falar de um sistema de seguridade social híbrido, ou seja, orientado por princípios e práticas concorrentes, originadas de uma base contributiva individual de um lado, e de programas distributivos assistenciais de outro (Teixeira, 1990).

Mesmo com várias confusões acerca da utilização do termo “seguridade”, e apesar das resistências das forças sociais mais corporativas e conservadoras, que de certa forma procuram retardar o avanço nas transformações do Estado Brasileiro, é inegável o avanço da Constituição de 88 no sentido da estruturação de um amplo sistema de proteção social. Apesar desse avanço constitucional, convive-se no País com um certo esvaziamento das funções do Estado no que diz respeito à garantia das necessidades básicas da população.

A concepção de seguridade social está ancorada no modelo de *Welfare State* dos países desenvolvidos da Europa. O que indica a literatura sobre o assunto é que cada país recria a sua concepção de seguridade social conforme a sua realidade nacional, suas necessidades, as correlações de forças políticas e os padrões de civilidade que quer implantar.

Nesse sentido, Sônia Miriam Draibe afirma:

Welfare State pode ser mais universalista, institucionalizado e estatizado, em alguns casos, ao passo que, em outros, mostra-se mais privatista e residual; mais generoso na cobertura, assim como na diversificação dos benefícios e serviços sociais distribuídos em uns; mais seletivos e assistencialistas em outros; mais infenso aos mecanismos e dinâmica político-partidária e eleitoral; em certas circunstâncias, mais politizado e clientelisticamente utilizado em outras. Em determinados casos foi capaz de praticamente extirpar a pobreza absoluta, garantindo uma renda mínima a todos quantos nunca lograram integrar-se via mercado e salário; em outros, tem deixado relativamente a descoberto e desprotegidos os bolsões ou camadas mais pobres da população. (Draibe, 1989: 88)

Como se sabe, a concepção de seguridade social contida na Constituição de 88 é apenas o alicerce para se construir um Novo Estado Brasileiro. E essa construção dependerá da organização da sociedade e de sua capacidade de pressão junto aos governantes na luta por um país mais digno.

Já na lógica do seguro social em que se pauta a previdência brasileira, os benefícios estão condicionados a uma contribuição prévia, e seus montantes são proporcionais às contribuições efetivadas. Com o advento da LOAS, todos os benefícios assistenciais que estavam sob a responsabilidade da Previdência, como a renda mensal vitalícia, o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral, foram transferidos para a assistência social, exceto o salário-família. Vale lembrar que o INSS, através do decreto n.º 1.744, de 8 de dezembro de 1995, interrompeu o auxílio-natalidade e o auxílio-mortalidade, sem que os municípios tivessem condições de assumir essa responsabilidade prevista na LOAS, criando uma situação de rompimento no pagamento desses benefícios. Até o presente momento, esses benefícios não foram regulamentados.

No caso da saúde, esta passou a ser orientada pelos princípios da universalização, descentralização, uniformização dos direitos, unificação institucional, com a maior parte do financiamento de origem fiscal, ficando na lógica do seguro apenas o auxílio-doença (Malloy, 1986).

Já a assistência social vem implementando serviços voltados quase exclusivamente para pessoas que apresentam extrema vulnerabilidade social, e as prestações assistenciais são restritas apenas aos incapazes de trabalhar — idosos acima de 67 anos e pessoa portadora de deficiência, incapacitada para a vida independente e para o trabalho, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem

tê-la provida por sua família. A renda exigida para acessar os benefícios equivale a uma renda mensal *per capita* abaixo de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. (Art. 20, LOAS).

Essa prática da assistência social inserida dentro de um sistema capitalista possibilita verificar a sua dubiedade, em relação ao desenvolvimento de suas ações, que fica entre o princípio da rentabilidade econômica e o princípio da atenção às necessidades sociais, por isso não consegue atender às necessidades da população.

Da Constituição de 88 até os dias atuais já se passaram 14 anos e, em relação aos direitos da seguridade social, vem predominando a seletividade e a privatização, com implicações consideráveis nas áreas de saúde, previdência e assistência social, impedindo-as de desenvolver a sua potencialidade como sistema integrado de proteção social.

A assistência social, definida como integrante da seguridade social, sofre transformações legais e institucionais, e passa a ser reconhecida como parte de um sistema mais amplo de proteção social, mas tem sido um desafio implementar essas mudanças devido às históricas e diversas características da assistência no Brasil, como a pulverização de recursos, o paralelismo das ações e a descontinuidade dos serviços oferecidos à população, como já discutido.

Uma outra característica importante é a garantia de mecanismos efetivos de participação popular que possam acompanhar e controlar o orçamento público e a sua aplicação na política de assistência social. Como já foi mencionado, o CNAS tinha como proposta a reformulação da relação público-privado na nova concepção de assistência social. Parece-nos que essa proposta não se efetivou; a relação entre o público e o privado fica sem definições claras no que diz respeito às entidades assistenciais que recebem recurso público.

Em relação aos direitos sociais, a realidade brasileira vem mostrando uma tendência à redução, seletividade e focalização na implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos, desrespeitando o princípio do atendimento universal às necessidades sociais.

O novo paradigma afirmado pela LOAS em relação à gestão pública propõe a articulação da política de assistência social com as demais políticas no sentido de otimizar recursos, numa perspectiva integrada de conhecer os problemas e buscar as soluções. Essa articulação na maioria das vezes inexistente: torna a assistência social isolada

das demais políticas, reduz seu impacto e sua efetividade como política social, além de fragilizá-la como possibilitadora de acesso aos direitos sociais. Além disso, os critérios definidos nas legislações complementares à LOAS para o acesso aos direitos sociais vêm reduzindo a cobertura desses atendimentos, e normalmente os torna acessíveis apenas às pessoas em situação de extrema miserabilidade.

No que diz respeito à relação entre governo federal, estadual e municipal, há uma centralização de poder no governo federal, que não considera as necessidades nem demandas locais, e os serviços a serem implementados são definidos de forma autoritária descumprindo o princípio da descentralização previsto na LOAS. O financiamento da assistência social também tem sido um obstáculo na área, já que não existe um percentual fixo do orçamento da seguridade social para a assistência Social.

A garantia da primazia do Estado no financiamento e execução da política assistencial, prevista na LOAS, permanece um desafio, já que:

...no âmbito da administração direta, esta já é desterritorializada pelo próprio governo federal em um novo espaço que dilua a responsabilidade pública federal na ação do voluntariado, isto é da informalidade negadora de direitos. É o estímulo à forma paralela de gestão, dita solidarista, que provoca o embaçamento da responsabilidade estatal. (Mestriner, 2000: 280)

Percebe-se que a implantação política de Assistência Social tem sofrido avanços e recuos, e não tem sido implementada de acordo com sua legislação. Apesar das fragilidades e limites apontados, é inegável o avanço garantido a partir da aprovação da LOAS. A garantia de instrumentos legais de participação, como Conselhos, Fundos e Planos de Assistência Social, mobiliza e envolve a sociedade civil no sentido de contribuir para criar condições para a consolidação do sistema descentralizado e participativo da assistência social no Brasil.

Contudo, a discussão sobre o conceito e o papel da política de assistência social enquanto seguridade social ainda é bastante complexa. Há teses que defendem a assistência social como campo de atividades meramente emergenciais e complementares das lacunas deixadas pelas várias políticas sociais, enquanto outras teses defendem a assistência social como política pública garantidora de direitos sociais, peça fundamental no Sistema de Proteção Social.

E é nesse contexto de contradições que o exercício da assistência social se efetua através das ações emergenciais básicas, em muitos casos estruturadas em Plantões Sociais, atuando com repasse de benefícios em espécie. Esses Plantões Sociais se organizam de formas diferenciadas nas administrações públicas do País. Em muitos casos atuam de forma clientelista, reforçando a “política de resultado” da administração; em outros, atuam com critérios técnicos e políticos definidos, mas de forma residual e muitas vezes apenas de forma temporária, para atuar quando de situação de calamidade pública.

Essa diversidade no exercício dessa atividade assistencial reflete a realidade da política de assistência social no Brasil, bem como as formas existentes de prestar assistência social.

No capítulo subsequente será apresentado um estudo sobre o Plantão Social da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social da PBH, quando sua trajetória, seus problemas e suas críticas serão destacados. Esse estudo possibilitará conhecer esse Plantão em maior profundidade, suas dificuldades e perspectivas diante do novo paradigma da Assistência Social.

Posteriormente, no quarto e último capítulo desta dissertação, será analisada a percepção dos técnicos em relação à atuação do Plantão Social.

CAPÍTULO III - O PLANTÃO SOCIAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA PBH: TRAJETÓRIA, PROBLEMAS E CRÍTICAS

A decisão da transferência da capital de Minas Gerais de Ouro Preto para Belo Horizonte exigiu construir de fato uma cidade com características voltadas para a modernidade, influência advinda dos modelos de Washington e Paris. Na época, foi constituída uma comissão para criar o projeto da nova Capital. Tal projeto dividia a futura cidade em zonas urbana, suburbana e rural. A zona urbana deveria se constituir por avenidas largas, arejadas e limpas, sem os amontoados de casebres existentes no arraial onde se construiria a capital.

Ao implementar o projeto da nova Cidade, os moradores do arraial foram indenizados pelos lotes desapropriados e receberam uma baixa quantia de indenização, o que os impossibilitou de comprar lotes na área supervalorizada circundada pela Avenida do Contorno. À grande parte desses moradores foi possível apenas comprar seus lotes, menos valorizados, em regiões afastadas do centro da futura Capital.

E, assim, Belo Horizonte teve seu nascimento dentro de uma concepção higienista em que pobreza era sinônimo de doença, e a segregação socioespacial foi fato consumado desde os primórdios da ocupação da cidade, que apresenta grande concentração populacional na periferia já nas primeiras décadas, o que tem acarretado sérios problemas estruturais.

Hoje, com 105 anos e uma população de aproximadamente 2,3 milhões de habitantes, a Capital apresenta uma ocupação desordenada que agrava ano após ano seus problemas estruturais e sociais. Belo Horizonte vem sendo administrada por corpos técnicos e políticos que apresentam características diferenciadas quanto à definição de prioridades a cada nova gestão administrativa. Essa característica leva a administração municipal a confirmar a “cultura” de que, ao mudar o chefe do executivo, há conseqüentemente um recomeço na implementação das políticas sociais.

Até 1992 a assistência social em Belo Horizonte não constituía um atendimento sistemático à população. Era caracterizada não apenas pela existência de recursos

irregulares mas também pela inexistência de mecanismos capazes de garantir uma maior participação social no processo de planejamento e implementação da assistência social.

Da década de 80 ao momento atual (1992), poucas transformações ocorreram na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS). Não há registros nos arquivos consultados, podendo-se inferir, através dos relatos de antigos funcionários, que durante este período não houve nenhuma mudança significativa. O clientelismo e a postura assistencialista sempre se mantiveram evidenciados pela ausência de políticas mais amplas, permanentes e efetivas. Muitos projetos foram idealizados, porém logo arquivados. (Relatório Técnico do Departamento de Promoção Social da PBH, 1992).

Na Secretaria, a cada nova administração correspondiam mudanças no organograma, no nome, e muitas vezes essas mudanças refletiam uma nova proposta técnica e política, e assim novas atribuições eram definidas ou criado um novo cenário para as atividades estruturadas na gestão anterior. Mudam-se as pessoas, altera-se parte significativa do corpo funcional e da estrutura do trabalho.

Em 1992, os Serviços Sociais Básicos dessa Secretaria, descritos no Anexo I, pertenciam ao Departamento de Promoção Social. Em 1992, esses serviços se dividiam em ações de promoção social e ações de assistência social: as de promoção social eram consideradas ações de desenvolvimento humano; e as de assistência social eram ações de atendimento emergencial destinadas apenas às pessoas consideradas indigentes, pessoas que haviam chegado a um nível máximo de deterioração das suas condições de vida.

O Serviço de Estudos Sociais Básicos tinha como objetivo, segundo o relatório da Seção de Pesquisa Social, de 1992, *executar projetos atendendo às demandas das Secretarias Municipais de Governo e Fazenda, Administrações Regionais e Associação Municipal de Assistência Social (AMAS), para abordagem de questões sociais, com a finalidade de realizar estudos, levantamentos socioeconômicos e pareceres sociais.*

A demanda da população carente em situação de emergência era esporádica e se restringia apenas aos pedidos dos órgãos citados acima. Não havia um serviço que atendesse à demanda espontânea da população por assistência social, e o atendimento no Departamento se restringia à isenção de impostos. (Gostaria de salientar que, pessoalmente e na condição de assessora do Departamento de Promoção Social nesse

período, vivenciei a não-implantação das ações de Assistência Social neste departamento.)

A divisão das categorias de atendimento estava assim constituída:

- Ações de Assistência Social: bastante pontual, sem critérios estabelecidos e com características assistencialistas. As ações estavam assim registradas:
 - Fornecimento de passagens municipais e intermunicipais para migrantes;
 - Sepultamento de indigentes;
 - Fornecimento de abrigo provisório ao migrante;
 - Encaminhamentos ao albergue para a população adulta de rua (mendigo);
 - Atendimento em situação emergencial para carros de móveis e utensílios;
 - Concessão de aparelho de órtese e prótese através da AMAS;
 - Atendimento ao catador de papel através de seu cadastramento para recebimento de um crachá visando sua identificação como trabalhador de rua, caso fosse abordado pela polícia, para não ser confundido com “malandro”.
- Ações consideradas de “Promoção Social”: apresenta critérios técnicos definidos e atende o contribuinte conforme a demanda apresentada:
 - Auxílio natalidade para gestação múltipla de trigêmeos, garantido em lei municipal de número 5230 de 24/08/88 –Decreto n.º 6244 de março de 1989;
 - Remissão de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) às pessoas que comprovavam necessidade;
 - Emissão de parecer social para entidades sem fins lucrativos que demandavam o título de utilidade pública;
 - Isenção de taxas públicas, como Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

Até 1992, as ações tidas como de assistência social, ou seja, os encaminhamentos ao albergue, a liberação de passagens, o sepultamento de indigentes, o abrigamento de migrantes e o atendimento para carreto de móveis e utensílios, eram realizadas de forma assistemática, descontinua e esporádica. Não havia um serviço estruturado e definido pelo setor no que diz respeito a esse atendimento.

A remissão do IPTU, a isenção de taxas públicas como o ITBI e ISSQN, e os pareceres técnicos eram atividades sistemáticas executadas segundo critérios técnicos definidos, sendo uma atividade assumida pelo corpo técnico do Departamento de Promoção Social - SMDS.

Em 1992, novas eleições municipais transformam o cenário político na capital mineira. A Frente BH - Popular, através da coligação de partidos "Progressistas" (Partido dos Trabalhadores - PT, Partido Comunista do Brasil - PCdoB, Partido Socialista Brasileiro - PSB, Partido Verde - PV), elege pelo Partido dos Trabalhadores o chefe do Executivo.

O programa de governo da Frente apontava diretrizes voltadas para uma administração Democrática e Popular, baseada em compromissos como a defesa da Cidadania, moralidade no trato da coisa pública, Democracia e transparência, inversão de prioridades e Participação Popular (Programa de Governo - Frente BH - Popular/ 1993).

Nessa gestão, a partir de 1993, a proposta técnico-política da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social era, inicialmente, conhecer os limites e possibilidades da "rede" de assistência social do município, sua capacidade efetiva em recursos humanos e infra-estrutura, para que um atendimento mais abrangente e sistemático pudesse ser estruturado.

Para tanto, impôs-se, logo no início da gestão, a realização de diagnóstico da realidade das áreas específicas de atendimento para a avaliação das demandas existentes e da estrutura a ser construída e ou otimizada. A partir deste diagnóstico, procedeu-se o reordenamento de toda a estrutura da SMDS, considerando o perfil dos diversos públicos e, conseqüentemente, a execução de uma assistência social adequada à demanda de cada público, ao seu perfil e às suas particularidades, sempre integrada às demais políticas setoriais do Governo Municipal de combate à

miséria, como prevê a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). (Biondi, Márcia Pinheiro. Relatório de Atividades 1993 a 1999. SMDS).

Depois de detectada a realidade da Secretaria, foi adotada uma diretriz para a implementação das determinações da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), como também para a definição de prioridades no trato com os usuários da assistência social, para que se fizesse chegar o atendimento social a quem não tinha acesso aos serviços da assistência social.

Para garantir essa definição de prioridades dentro de uma concepção mais ampla de inversão de prioridades na área da assistência social, foi necessário reordenar, redimensionar e implementar as ações da Secretaria como um todo e, mais especificamente, do Departamento de Promoção Social da SMDS.

Assim, a partir de 1993, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) é reestruturada no seu organograma e na sua proposta técnica e política. Essa reestruturação possibilitou uma relação de trabalho menos hierárquica do ponto de vista da estruturação dos cargos e funções. Como se pode verificar ainda no ANEXO I, a estrutura antiga apresentava três níveis de hierarquia: diretor de departamento, chefe de serviço, chefe de seção e, por último, o corpo técnico. A nova estrutura, conforme os ANEXOS II e III, induz a pensar em um menor nível de hierarquia: diretor de departamento, coordenador de programa e o corpo técnico.

Todo esse processo de reordenamento do Departamento de Promoção Social da SMDS não envolveu qualquer mudança no espaço físico e na equipe técnica anterior, que apenas ganhou uma nova diretora. Com o propósito de conhecer e avaliar os critérios técnicos adotados nos atendimentos relacionados à remissão do IPTU, foi contratada uma assessoria técnica. Nesse mesmo período, duas assistentes sociais começaram a atender nos Serviços Sociais Básicos do Departamento de Promoção Social da SMDS à demanda espontânea de usuários necessitando de vales-transporte, cestas básicas, etc.

Até 1992, era dada prioridade ao serviço de remissão do IPTU, e esse benefício correspondia a quase 90% do atendimento ao público, seguido da isenção do ISSQN e da emissão de pareceres sociais para as instituições sem fins lucrativos que demandavam

o título de utilidade pública (Relatório Técnico do Departamento de Promoção Social / SMDS, 1992).

Vale ressaltar que o público que demandava a remissão do IPTU possuía casa própria, pois o imposto incide apenas sobre os “proprietários”. O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) incidia sobre as pessoas inscritas na Prefeitura como trabalhadores autônomos. O papel do serviço social era fazer o levantamento da dívida da pessoa junto à Prefeitura, fazer visitas domiciliares e, em seguida, proceder à avaliação socioeconômica do demandante, para verificar se ela podia arcar com a dívida ou não. Caso o demandante não apresentasse condição financeira para arcar com essa dívida, o Serviço Social o isentaria de tal compromisso.

O perfil dos serviços e dos usuários atendidos confirma a idéia de que a população belo-horizontina impossibilitada de arcar financeiramente com suas necessidades básicas não podia contar com nenhum serviço específico e sistemático dentro da SMDS, já que o serviço social básico do Departamento de Promoção Social estava predominantemente voltado para a isenção de impostos. Subentende-se, assim, que o atendimento emergencial ficava a cargo de entidades filantrópicas.

Com a reorganização e implementação das novas atividades da SMDS, o Departamento de Promoção Social ganha novas atribuições. Para tanto, cria-se o Departamento de Ação Social Básica (DASB), com o objetivo de acolher e proteger as pessoas que se encontram em situação de risco social e pessoal, e necessitadas de atenção, orientação, acompanhamento, portanto, da proteção do poder público.

Esse departamento foi estruturado em torno de quatro programas de atendimento à população de rua, aos portadores de deficiência, aos desabrigados das chuvas, aos moradores de áreas de risco geológico, e aos desempregados. Contudo, a consolidação dos programas foi se dando no decorrer da Gestão.

Eram os seguintes os programas geridos pelo DASB:

- **Programa de Ações Emergenciais Básicas**

Serviço organizado em forma de plantão social à população vulnerável, em situação de risco pessoal e/ou social do município de Belo Horizonte, possibilitando atendimento individual e coletivo, concessão de benefícios,

orientação e encaminhamento social.

- **Programa de Abrigos**

Serviço de atendimento às famílias desabrigadas pelas chuvas e/ou oriundas das áreas de risco geológico do município, oferecendo acolhida e acompanhamento técnico-social às famílias e oficinas de geração de renda, educativas e de integração social, até a saída dos abrigos para as moradias definitivas, repassadas pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL).

- **Programa de População de Rua**

Serviço de atendimento à população de rua, oferece uma possibilidade concreta de saída definitiva das ruas, através de um processo metodológico de abordagem desses moradores, abrigamento, geração de trabalho e renda, e moradia.

- **Programa de Apoio à Pessoa Portadora de Deficiência**

Serviço de atendimento, orienta e encaminha o deficiente para o mercado de trabalho, garante o benefício continuado e a gratuidade do transporte coletivo urbano, a sensibilização da sociedade e das organizações que o atendem, no sentido de mudar o modelo de atendimento, adotando uma perspectiva inclusiva desse segmento na sociedade.

Este capítulo se propõe discutir o Programa de Ações Emergenciais Básicas (PAEB), desenvolvido no Departamento de Ação Social Básica da SMAS da PBH. Esse Programa está organizado como um Plantão Social.

As informações contidas neste capítulo são oriundas de minha experiência pessoal na implementação e coordenação deste Plantão Social no período de 1993 a fevereiro de 2001, complementadas pelos dados constantes nos relatórios técnicos e gerenciais produzidos no período, disponíveis nos arquivos do Departamento.

Para organizar a discussão proposta, a trajetória do Plantão Social foi dividida em dois períodos, assim distribuídos:

- Período de 1993 a 1996: a estruturação do serviço;
- Período de 1997 a 2000: a consolidação do serviço.

3.1 A trajetória do Plantão Social

3.1.1 O período de 1993 a 1996: a estruturação do serviço

O Programa de Ações Emergenciais Básicas surgiu em 1993 e foi se estruturando aos poucos. Inicialmente, não se tinha idéia clara de como estruturá-lo, de qual a real demanda pelos benefícios e serviços prestados nem dos recursos a serem gastos com os serviços.

No início do Programa de Ações Emergenciais Básicas, o corpo técnico, composto exclusivamente por assistentes sociais e estagiários da Escola de Serviço Social da PUC Minas estavam voltados totalmente para o atendimento aos demandantes de isenção de impostos. O processo de implantação do Programa de Ações Emergenciais Básicas, com a expansão das atividades existentes, aconteceu num ambiente de hesitação, exigindo dos trabalhadores maturidade nas relações interpessoais e hierárquicas.

No primeiro momento, houve a exoneração da diretora do Departamento de Promoção Social e a nomeação de uma nova diretora, desconhecida do corpo técnico. As mudanças previstas na Prefeitura de Belo Horizonte com a nova administração geraram insegurança tanto no corpo técnico quanto nas pessoas que ocupavam cargos de recrutamento amplo (cargos de confiança).

Esse foi um processo difícil no que diz respeito às relações de trabalho, porque exigia de cada um aceitar as mudanças, pois não era possível uma construção coletiva do projeto técnico do Departamento. Além disso, a capacidade de diálogo na Secretaria entre a equipe de dirigentes e a equipe técnica estava muito comprometida.

Alguns técnicos não compreendiam as razões da reestruturação da SMDS nem a necessidade de reorganização das atividades existentes e a criação das novas atividades do Departamento. Por outro lado, outros técnicos desejavam compartilhar do processo, mas não havia um espaço institucionalizado em que se pudesse ser propositivo na construção da nova proposta institucional.

Também a redefinição das prioridades do Departamento trouxe para dentro da SMDS um público “novo”, que anteriormente não tinha acesso ao atendimento emergencial, o que criou constrangimentos para alguns profissionais, como usuários

alcoolizados, sem cuidados com aparência física, etc. Esse público não era constituído exclusivamente de pessoas pobres; abarcava também pessoas que tiveram, no percurso de suas vidas, inúmeras perdas tanto materiais quanto emocionais, o que requeria dos técnicos maior capacidade de escuta e equilíbrio.

A equipe técnica do Departamento era cedida pela Secretaria Municipal de Saúde para prestar serviços à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Os profissionais da área da Saúde tinham uma carga horária diária de quatro horas, jornada incompatível com a proposta da SMDS, que definiu uma carga horária de seis horas para os técnicos a serem contratados por concurso. Todas essas questões contribuíram para que aqueles primeiros técnicos fossem retornando paulatinamente à sua Secretaria de origem.

Em 1993, o atendimento ao público que demandava repasse de benefícios, orientação e encaminhamento passa a ser estruturado por duas assistentes sociais e por uma advogada, juntamente com a diretora do Departamento. O atendimento se restringia à realização de entrevistas para a liberação de passagens a migrantes, sepultamento gratuito e orientação jurídica. No final de 1993, o atendimento foi ampliado com a contratação de estagiárias do curso de Serviço Social da PUC Minas.

As certidões de nascimento, de casamento e de óbito eram conseguidas através de um acordo verbal entre os cartórios de 1.º, 2.º, 3.º, 4.º e 5.º Ofícios de Registro Civil, a Coordenação e técnicos do Programa, sem ônus para a SMDS. As cestas básicas repassadas foram adquiridas, desde o primeiro ano, através de uma parceria entre a Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB) e a SMDS. O benefício de sepultamento gratuito continuou sendo realizado através de um convênio de 1944 entre a Santa Casa de Misericórdia e a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH). Esse convênio garante à Santa Casa, até o momento atual, o monopólio da fabricação de urnas funerárias no município e, em contrapartida, a Santa Casa de Misericórdia é responsável pelo sepultamento dos indigentes do município.

A partir de 1994, quando o Plantão Social já havia se tornado uma referência para o migrante, o atendimento a esse migrante passou a representar grande parte do atendimento no programa, incluindo a orientação sobre os albergues existentes no município e a liberação de passagens à cidade de origem ou para locais onde o usuário podia confirmar para o técnico a possibilidade de trabalho.

Ainda nesse período, o campo de estágio da SMDS estava sendo bastante criticado pela Escola de Serviço Social da PUC Minas devido à inexistência de um projeto técnico e político que definisse a relação estagiário-técnico e a relação institucional com a Escola, além da carga de trabalho, que não permitia ao estagiário ter tempo para refletir sobre sua prática diária. Em resposta, três técnicos do setor elaboraram um projeto de estágio que determinava que cada estagiário atenderia ao público durante três dias na semana, e dois dias seriam dedicados a leitura, elaboração de relatórios e orientação/discussão da sua práxis juntamente com seu supervisor no programa. Foi definido o papel de supervisor de referência para cada estagiário, ou seja, um técnico com quem o estagiário discutiria a sua prática e avaliaria o seu desempenho. Além disso, o Plantão indicou um técnico para manter a interlocução com a Escola de Serviço Social.

Os dados relativos ao atendimento dos usuários eram registrados em fichas de cartolina organizadas em ordem alfabética, num arquivo de mesa na recepção. Nessas fichas eram coletadas pelo técnico informações como nome do usuário, endereço, data de nascimento e a sua demanda junto ao programa, e descritos os encaminhamentos realizados e o retorno desse usuário, caso isso ocorresse. Contudo, na maioria das vezes esses dados não eram coletados na sua totalidade, por falta de um instrumento eficaz que propiciasse essa coleta e por não existir na secretaria uma “cultura” que fomentasse o interesse dos técnicos por essa coleta de dados.

Em 1995, o Programa ainda está em construção, mas tem o seu objetivo definido mais claramente. Pretende com suas atividades intervir na situação emergencial do usuário, através da entrevista individual, do repasse de benefícios, dos grupos de informação, orientação e encaminhamento, no sentido de incentivar a busca da autonomia e a geração de auto-estima.

O Plantão Social funciona diariamente, das 8:00 às 18:00 sem interrupção, de segunda a sexta-feira. O benefício de sepultamento gratuito mantém também um plantão aos sábados, domingos e feriados, das 8:00 às 16:00. Já em 1995, o Plantão atendia uma média de setenta pessoas/dia, com uma equipe composta por um diretor do Departamento, um coordenador e sete técnicos com formação em Serviço Social concursados, dois agentes administrativos, uma advogada, duas recepcionistas e oito estagiários do curso de Serviço Social.

A metodologia de trabalho que perpassa todas as atividades do Plantão Social está voltada para a tentativa de implicar o usuário dos serviços, como cidadão de direitos, na busca de sua autonomia, permitindo a esse usuário a assimilação dos procedimentos de análise da sua condição socioeconômica e o aprofundamento de conhecimentos sobre a realidade na qual está inserido. Como instrumentos de trabalho utilizam-se: fichas de atendimento, telefone, carta, telegrama, televisão, retroprojeto, entrevistas, vídeos educativos e álbuns seriados.

Esclarecendo os procedimentos metodológicos vinculados às atividades do Plantão, a entrevista com o demandatário do serviço é considerada um procedimento decisivo para a entrada desse usuário no Plantão Social. Durante esse processo da entrevista, a técnica orienta o usuário e faz possíveis encaminhamentos internos e externos aos serviços da SMDS. Para isso, ela utiliza telefone, carta e telegrama endereçados aos familiares, amigos e/ou empresas confirmando endereços de usuário, principalmente no que diz respeito à liberação de passagens intermunicipais e interestaduais. Outros instrumentos de trabalho como televisão, retroprojeto, vídeos educativos e álbuns seriados são usados nas reuniões de informação e reflexão, realizadas apenas com os usuários da cesta básica.

O Plantão Social está situado no centro da cidade, na Rua Tupis n.º 149, 13.º andar e é o único serviço dessa modalidade na cidade. Além disso, sua implementação e controle ficam a cargo da SMDS. Esses fatos têm as suas conseqüências, como a dificuldade do usuário em acessar o Plantão, devido à distância e à ausência de recursos financeiros para arcar com o transporte urbano. Em muitos momentos é necessário repassar o vale-transporte aos usuários para que retornem às suas casas.

A participação dos usuários no acompanhamento da qualidade dos serviços prestados e o controle público de gestão eram na prática bastante frágeis, já que os canais institucionalizados, como as Comissões Locais de Assistência Social (CLAS) e os Conselhos Regionais de Assistência Social (CRAS), estão nas regionais e não tinham mecanismos de participação e acompanhamento dos serviços prestados, a não ser através das Conferências Municipais de Assistência Social.

A divulgação do Plantão Social e dos benefícios por ele oferecidos era feita através dos próprios usuários e pelas regionais, através dos CRAS e CLAS e da própria administração regional.

O Plantão Social atendia através das atividades e da concessão destes benefícios:

- **Entrevista**

Conversa semi-estruturada com o usuário, objetivando obter informações suficientes para avaliar a situação socioeconômica da família, esclarecer as demandas e deferir ou não o benefício demandado.

- **Orientação**

Atividade que perpassa todas as atividades do Plantão, visando informar, analisar os diferentes aspectos do problema trazido pelo usuário e criar juntamente com ele possibilidades de amenizar ou resolver o problema.

- **Encaminhamento**

Permite ao usuário usufruir outros benefícios, projetos e programas oferecidos pela rede pública ou privada do município através de uma interface negociada pelos técnicos do Plantão.

- **Encaminhamento ao Emprego Formal**

Consiste em preparar os migrantes e usuários da cesta básica para encaminhá-los às agências contatadas pelos técnicos que possuem vagas compatíveis com o perfil destes usuários.

- **Concessão de Benefícios:**

- **Cesta básica**

É um kit de alimentos composto por 5kg de arroz, 5kg de açúcar, 2kg de feijão, 1kg de sal, 1kg de fubá, 1kg de farinha de mandioca, 1kg de macarrão, 1kg de canjiquinha, 1 lata de óleo e 250g de café. É repassada às famílias que estão em situação de desemprego, possibilitando-lhes o acesso à alimentação.

O usuário em situação de urgência, ou seja, a demanda que necessita de atendimento imediato, recebe o que o Plantão chama de cesta avulsa, ou seja, somente uma cesta naquele momento. Após a avaliação social, o usuário se inscreve no projeto de cesta básica ou não. Apenas os inscritos recebem a cesta básica durante três meses consecutivos. No período em que está inscrito no projeto, o usuário participa de reuniões informativas acerca dos serviços oferecidos em sua regional, além de

discutir sobre os canais de participação disponibilizados para a população e sobre a importância desses canais na busca da autonomia e na construção de uma “cultura” de participação popular e controle público dos serviços prestados pelo Plantão.

- **Passagens interestaduais e intermunicipais**

É a liberação de passagens dentro de Minas Gerais ou para outros Estados do Brasil para migrantes que queiram retornar às suas cidades de origem, ou que possuem emprego confirmado em outra cidade. Também são liberadas passagens para moradores de Belo Horizonte que comprovem a necessidade de sair do município para outras cidades.

- **Regularização de documentos**

É uma autorização repassada ao usuário que comprove a sua necessidade socioeconômica, possibilitando-lhe a aquisição, sem ônus, da primeira ou da segunda via da carteira de identidade, da segunda via da certidão de nascimento, casamento e óbito. Vale ressaltar que o documento de identidade é repassado ao usuário através de um acordo “verbal” firmado entre a Secretaria de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais e o Plantão Social, sem ônus para a SMDS.

- **Sepultamento gratuito**

São oferecidas ao usuário a urna, a cova por cinco anos e a isenção da taxa de cemitério. Devido à inexistência do serviço de velório era um benefício demandado apenas pelas pessoas extremamente pobres.

- **Auxílio trigêmeos**

É um benefício garantido pelo Decreto Municipal de n.º 6244, de 9 de março de 1989. É repassado ½ salário mínimo por mês a cada recém-nascido no período de um ano. É elaborado um parecer técnico, confirmando ou não os critérios previstos na lei, que se junta aos documentos do usuário e, em seguida, abre-se um processo que é encaminhado ao serviço financeiro que processa o pagamento.

- **Carreto**

É uma atividade que proporciona às famílias carentes efetivar o transporte de móveis e utensílios de um domicílio para outro dentro do

município de Belo Horizonte.

- **Apoio ao idoso**

É uma atividade executada em parceria com o INSS, em que cabe ao Plantão Social elaborar um laudo de avaliação socioeconômica da família para idosos acima de 70 anos que requerem o benefício de prestação continuada previsto na LOAS.

- **Apoio jurídico**

É uma atividade executada por uma servidora com formação em Direito, oferecendo ao usuário orientação jurídica em questões de direito trabalhista, família e cível, como também “patrocínio de causas” na área familiar, sendo as causas assumidas sem ônus para o usuário.

A partir de 1996, a área da recepção do Plantão Social foi transformada num espaço de acolhida para o usuário. O espaço físico é constituído de uma sala de espera com distribuição de móveis, ornamentação, televisão, vídeo e um serviço de lanche composto de pão e leite.

Foi elaborado um projeto educativo para a sala de espera, com o objetivo de tornar o espaço mais qualificado, propiciando informações através de apresentação de fantoches e vídeos educativos abordando temas como serviços oferecidos pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte distribuídos regionalmente, gênero, cidadania, preconceito racial, direitos individuais e coletivos e participação popular.

Criou-se um fluxo de atendimento na recepção observando o tempo que o usuário aguarda para ser atendido, considerando o horário de chegada e o tempo de espera para ser entrevistado, com a preocupação de reduzir ao máximo a espera na recepção, garantir respeito à dignidade do público atendido e promover a assistência social como um dos caminhos para a conquista efetiva dos direitos sociais. Procura-se oferecer um bom atendimento: ouvir as necessidades do cidadão e respeitar seus sentimentos, suas propostas e críticas acerca da receptividade no Plantão.

Diante da grande demanda no Plantão Social por trabalho, tanto pelos usuários do benefício da cesta básica como pelos migrantes, e diante da falta de resposta da SMDS a esta demanda, os profissionais do Plantão avaliaram ser importante reestruturar

o projeto de encaminhamento ao emprego. Para tanto, apresentaram à coordenação do Plantão Social a reestruturação do projeto, a qual foi aceita.

Após a reestruturação, o projeto ficou então dividido em duas etapas: primeiramente os usuários eram informados da proposta de emprego e encaminhados às reuniões programadas para as sextas-feiras, das 13:00 às 15:00, com objetivo de *proporcionar um espaço de motivação, reflexão e capacitação do homem em sua atuação profissional de forma mais consciente e construtiva* (Relatório Técnico, PAEB-1994). Posteriormente, os participantes das reuniões eram atendidos individualmente e encaminhados às agências de emprego, sem a garantia da vaga nas respectivas agências.

Na reestruturação desse projeto, foi acrescentada a necessidade de capacitação dos usuários para o trabalho, uma vez que a clientela do Plantão tem os vínculos com o trabalho bastante fragilizados, motivo pelo qual apresentam dificuldades não apenas nas relações hierárquicas e nos relacionamentos interpessoais, mas também em manter a própria higiene pessoal.

A demanda por alimentação crescia ano após ano, gerando situações constrangedoras para os técnicos, já que a condição de miserabilidade apresentada pelo usuário exigia uma resposta imediata do técnico, que não tinha como garantir a todos alimentação demandada, pois o Plantão Social operava apenas com cinquenta cestas básicas por mês.

Diante da insustentabilidade da situação de constante busca dos usuários por esse benefício, foi negociado com a Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB) o repasse de quatrocentas cestas básicas por mês, o que também foi insuficiente. Nesse período, a liberação de cestas básicas estava condicionada ao encaminhamento dos usuários para a Diretoria do Trabalho.

Essa decisão estava fundamentada na idéia de que a cesta básica era repassada para desempregados, que necessitavam, portanto, de um suporte alimentar até conseguir um emprego. Outra idéia vinculada a essa decisão é que não se deveria repassar apenas o benefício, pois se estaria fomentando a dependência, e a situação do usuário não se resolveria. Foi necessário também ter disponíveis vales-transporte, para viabilizar os encaminhamentos dos usuários aos serviços sociais do município, efetivados pelos técnicos do Plantão.

Para possibilitar maior visibilidade das atividades e benefícios oferecidos, o Quadro 1 mostra as atividades do Plantão Social, os benefícios ofertados, sua especificação, os critérios de atendimento, os procedimentos metodológicos e os recursos humanos e materiais. Até o final de 1996, o atendimento social no Plantão estava assim constituído:

QUADRO 1
Atividades e benefícios oferecidos pelo Plantão Social da SMDS/PBH até 1996

Atividade / Benefícios	Especificação	Público-alvo	CrITÉRIOS	Procedimentos	Recursos
Benefício de Prestação continuada	Um salário mínimo mensal, conforme os critérios exigidos na Lei (Art.203 da Constituição Federal e Art. 20 e 21 da LOAS).	Idosos acima de 70 anos	O idoso deverá comprovar que: Possui 70 anos Não exerce atividade remunerada A renda mensal <i>per capita</i> de sua família deve ser inferior a 1/4 do salário mínimo	Entrevista para avaliação da situação do idoso para verificar se está dentro dos critérios Verificação dos documentos exigidos Preenchimento dos formulários Liberação do atestado de inexistência de atividade remunerada e da composição do grupo familiar Preenchimento da ficha de estudo socioeconômico, com base no qual é feito o diagnóstico e dado o parecer social. Realização de estatística desse serviço	Humanos Técnicos (Assist. Sociais) Estagiários (Serv. Social) Materiais Formulários

Atividade / Benefícios	Especificação	Público-alvo	CrITÉRIOS	Procedimentos	Recursos
Passagens intermunicipais e interestaduais	Concessão de uma passagem para a cidade a que se destina o solicitante	Migrante retornando à cidade de origem e em trânsito Safreiro Usuário que conseguiu emprego em outra cidade	Estar em BH há seis meses Não possuir recursos financeiros Possuir referências familiares ou de trabalho na cidade de destino Renda <i>per capita</i> de até ¼ do salário mínimo	Entrevista com o usuário para verificar se está dentro dos critérios Confirmação dos dados via telefone ou telegrama junto à família ou conhecido do usuário Preenchimento da ficha de estudo socioeconômico, com base no qual é feito o diagnóstico e dado o parecer social Verificação do valor da passagem e horário do ônibus Liberação da passagem via memorando ao serviço administrativo ou emissão de guia às empresas contratadas Realização de estatísticas desse serviço	Humanos Técnicos (Assist. Soc.) Estagiários (Serv. Soc.) Materiais Contrato com a Viação Presidente Contrato com a Cia. Vale do Rio Doce Verba suplementar para compra de passagens em empresas não contratadas Formulário

Atividade / Benefícios	Especificação	Público-alvo	Crítérios	Procedimentos	Recursos
Sepultamento	Serviço funerário gratuito.	Cidadão de baixa renda e/ou cidadão de renda zero	O falecimento deve ter ocorrido em Belo Horizonte Renda <i>per capita</i> de até ¼ do salário mínimo.	Informar ao usuário sobre o funcionamento do serviço Encaminhar o usuário aos devidos locais Preenchimento da ficha de estudo socioeconômico, com base no qual é feito o diagnóstico e dado o parecer social Realização de estatísticas desse serviço	Humanos Técnicos (Assist. Soc.) Estagiários (Serv. Soc.) Materiais Convênio com a funerária da Santa Casa e Cartórios de Belo Horizonte

Atividade / Benefícios	Especificação	Público-alvo	Critérios	Procedimentos	Recursos
Encaminhamento ao emprego	Reuniões com o objetivo de “proporcionar um espaço de motivação sobre o mercado de trabalho” Troca de informações sobre a situação profissional e as dificuldades nas relações de trabalho Encaminhamento às agências de emprego contatadas	Migrantes e usuários da cesta básica	Ser morador de Belo Horizonte e desempregado Renda <i>per capita</i> de até ¼ do salário mínimo	Entrevista para esclarecimento sobre o objetivo da reunião e encaminhamento a ela Execução de reuniões com a utilização de recursos materiais e humanos específicos Atendimento individual após as reuniões para o encaminhamento às agências de emprego Realização de estatísticas deste serviço Preenchimento da ficha de estudo socioeconômico com base no qual é feito o diagnóstico e dado o parecer social	Humanos Advogada Técnicos (Assist. Soc.) Estagiários (Serv. Soc.) Materiais Cartazes Vale-transporte Lanche Formulário

Atividade / Benefícios	Especificação	Público-alvo	Crítérios	Procedimentos	Recursos
Cesta básica	Repasse de uma cesta básica mensal no período de três meses Reuniões com os usuários, para criar um espaço de reflexão acerca de seus direitos Fazer um levantamento de suas demandas Trocar informações a respeito dos equipamentos sociais existentes nas regionais e sobre a aplicação de recursos públicos nos programas sociais Cesta avulsa atende às demandas de urgência	Usuário de baixa renda	Ser morador de Belo Horizonte Usuários cujos familiares estejam desempregados Ter renda <i>per capita</i> de até ¼ do salário mínimo proveniente de trabalho no mercado informal Não possuir renda mensal (benefícios previdenciários e outros)	Entrevista para avaliação da situação do usuário para analisar se está dentro dos critérios Verificação dos documentos exigidos Preenchimento da ficha de estudo socioeconômico, em que é feito o diagnóstico e dado o parecer social Realização de reuniões com a participação dos cadastrados da cesta básica; em seguida, são feitos os encaminhamentos das demandas surgidas Elaboração de relatório das reuniões Realização da estatística deste serviço Avaliação	Humanos Técnicas (Assist. Soc.) Estagiários (Serv. Soc.) Materiais Cartazes para as dinâmicas Folders informativos para serem distribuídos <i>Slides</i> Formulário específico Fita de vídeo Televisão Retroprojektor

Atividade / Benefícios	Especificação	Público-alvo	CrITÉRIOS	Procedimentos	Recursos
Jurídico	Serviço jurídico gratuito	Usuário de baixa renda	Ser morador de Belo Horizonte. Ter renda <i>per capita</i> de até ¼ do salário mínimo.	Entrevista para avaliação do caso, orientação e patrocínio de causas Preenchimento da ficha de estudo socioeconômico, em que é feito o diagnóstico e dado o parecer social	Humanos Advogada
Regularização de documentos*	Isenção do pagamento da 2ª via de certidão de nascimento, de casamento e de óbito	Usuário de baixa renda e migrante	Ser morador de Belo Horizonte Ter renda <i>per capita</i> de até ¼ do salário mínimo	Preencher formulário próprio com os dados do usuário Localizar e contatar cartórios ou Prefeituras onde o usuário foi registrado Enviar pedido pelo correio Preenchimento da ficha de estudo socioeconômico em que é feito o diagnóstico e dado o parecer social.	Humanos Técnicas (Assist. Soc.) Estagiários (Serv. Soc.) Agente Administrativo Material Formulário

Atividade / Benefícios	Especificação	Público-alvo	CrITÉrios	Procedimentos	Recursos
Auxílio a trigêmeos	Concessão de ½ salário mínimo mensal por um ano para cada criança.	Família com trigêmeos e moradora de Belo Horizonte	Estar em Belo Horizonte há 5 anos Ter renda familiar de até 8 salários mínimos Ter gestação múltipla, com nascimento de 3 ou mais filhos	Estudo socioeconômico e abertura de processo	Humanos Técnicos (Assist. Soc.)

FONTE: Adaptado de PAEB / 2002.

* Benefícios adquiridos de forma esporádica através de uma relação solidária entre os órgãos afins.

3.1.1.2 Análise dos problemas vivenciados no Plantão Social no período de 1993 a 1996

No decorrer desses quatro anos, correspondentes ao período de estruturação do Plantão Social, foram vivenciadas várias situações problemáticas, que, para maior compreensão, devem ser analisadas nesta sequência:

- Aquelas relacionadas à recepção;
- A interrupção do repasse dos benefícios;
- O benefício sepultamento gratuito;
- Atendimento ao migrante;
- Tratamento de saúde em Belo Horizonte;
- O projeto de encaminhamento ao emprego;
- O projeto de repasse de cestas básicas.

Como a recepção é o primeiro contato do usuário com o Plantão, exige-se que os funcionários do setor sejam bem-informados e tenham a concepção de que o usuário é um cidadão de direitos, portanto, necessita ser atendido com dignidade.

No quadro de servidores da Prefeitura não existe o cargo de recepcionista, por isso essa função é desempenhada por pessoas em desvio, o que acarreta insatisfação e cumprimento de carga horária acima da prevista, comprometendo a relação do usuário com a instituição.

As informações relativas aos usuários eram arquivadas na Recepção, o que permitia que qualquer funcionário do setor acessasse informações sigilosas, fragilizando em alguns momentos a relação técnico-usuário. Essas informações eram coletadas numa ficha constantemente manuseada pelos técnicos para rememorar informações ou acrescentá-las. O fato de não estarem informatizadas gerava desgaste, morosidade e redução do número de pessoas atendidas. Havia momentos em que o técnico necessitava procurar manualmente uma ficha entre aproximadamente duas mil.

Tem sido recorrente no Plantão Social a interrupção do repasse dos benefícios, ocasionada por problemas burocráticos e institucionais. O benefício em espécie é ofertado ou retirado da agenda do Plantão sem que o usuário tome conhecimento desse movimento na instituição. Essa interrupção contribuiu para a não-apropriação dos

benefícios pelos usuários enquanto direito. Essa não apropriação parece ter fragilizado o Plantão enquanto política pública, posto que não era garantida a continuidade dos benefícios. Até o momento, a ausência de controle público das atividades do Plantão contribui para que a continuidade, a qualidade e a quantidade dos benefícios oferecidos fiquem definidas pela administração de acordo com as suas prioridades.

O benefício de sepultamento gratuito foi criado em 1944 para garantir o sepultamento dos indigentes, ou seja, pessoas que morrem na cidade, e o corpo não é reclamado por conhecidos ou parentes. A gratuidade proposta naquele contrato se estendeu à população carente, que não era contemplada no antigo contrato. Contudo, esse serviço não atendia às exigências desse beneficiário, dada a inexistência do velório; além disso, alguns procedimentos no ato do sepultamento eram muitas vezes discriminatórios.

O atendimento ao migrante é uma provisão do Estado, confirmada nas deliberações das conferências municipais e estaduais de Assistência Social. O Estado trabalha com a liberação de passagens no terminal rodoviário, até a divisa de Minas Gerais. Porém, o atendimento interestadual tem sido também assumido pela Prefeitura, assim como os casos de passagens para o interior do Estado. Ressalte-se que a inexistência de uma política estadual efetiva de atendimento ao migrante contribui para acirrar essa questão. A ausência de uma interlocução e definição de atribuições entre o Estado e a PBH vem acarretando superposição de atendimentos e lacunas na liberação desse benefício.

Os casos de tratamento de saúde em Belo Horizonte de pessoas do interior ou de outros Estados que demandam do Plantão a passagem para retornar às suas cidades também têm sido assumidos pela SMDS devido às precárias condições de saúde das pessoas e à inexistência de vagas nos abrigos da cidade. O benefício de Tratamento Fora Domicílio é, por lei, responsabilidade da cidade de origem do usuário, mas muitas vezes não é assumido por essas cidades, o que implica um gasto que não é da competência da SMDS.

O projeto de encaminhamento ao emprego, que, como discutido, foi reformulado em 1996 com o objetivo de dar maior resolutividade a questões como manutenção das pessoas no trabalho e ampliação do número de vagas nas agências, começou a ter alguns estrangulamentos. Dentre os principais, citam-se:

- O Plantão Social é organizado para atender às emergências/urgências sociais; assim, não é o responsável por constituir a intersetorialidade com as políticas sociais do município, principalmente com a política de trabalho e geração de renda, mesmo porque a intersetorialidade deve ser uma diretriz técnica e política assegurada pela PBH para que de fato ela se concretize.
- As parcerias com as agências de emprego como, por exemplo, o Centro de Solidariedade e o Sindicato da Construção Civil, foram constituídas informalmente, sem uma interlocução oficial entre as entidades e a SMDS, contribuindo dessa forma para a fragilização e a não-efetivação dessas parcerias.
- A estrutura de pessoal no Plantão não possibilita fazer acompanhamentos nesses casos, porque seria mais uma atividade na já sobrecarregada agenda do Plantão. Além disso, o acompanhamento não deve se restringir a apenas saber se o usuário foi admitido ou não no trabalho, mas implica também conhecer suas limitações para o mundo do trabalho. Caso ele tenha sido admitido e logo depois demitido, seria importante conhecer as razões da demissão para procurar minimizar as dificuldades.
- O projeto de repasse de cestas básicas, que foi atrelado ao projeto de encaminhamento ao emprego, criou situações constrangedoras no setor, devido à dificuldade de o usuário conseguir emprego no período de três meses proposto pelo programa e, por isso, não ter condições financeiras de arcar com sua alimentação e, mesmo assim, ser desligado do projeto no final de três meses, como foi contratado com o usuário no momento da sua inscrição.

Na próxima seção será analisado o período de consolidação do Plantão Social da SMDS/PBH como um serviço de atendimento emergencial. Inicialmente será apresentado o Projeto *Proteção ao Direito e Tratamento Igualitário - Documentação, Direito e Cidadania*, por ser um marco no processo de consolidação do Plantão Social.

3.1.2 O período de 1997 a 2000: trajetória e problemas

No início de 1997, foi acrescentada à agenda do Plantão Social a liberação de seis ou doze fotografias para inserção no mercado formal de trabalho e para a regularização de documentos pessoais (carteira de trabalho, carteira de identidade e certificado de reservista).

Em junho de 1997, foi regulamentado um convênio entre a SMDS e o Ministério da Justiça, como parte de um projeto pontual do Governo Federal, no valor de R\$ 69.000,00 (sessenta e nove mil reais), que se destinava a financiar a emissão de documentos pessoais para pessoas carentes. O projeto se intitulava *Proteção ao Direito e Tratamento Igualitário - Documentação, Direito e Cidadania*. A partir de então, foi possível firmar contratos formais com os cartórios de Belo Horizonte e com a Empresa de Correios e Telégrafos, bem como garantir o pagamento da multa pelo não-alistamento militar e da taxa para emissão do Certificado de Reservista. O Quadro 2 mostra como ficou constituído esse projeto, que só começou a funcionar de fato em outubro de 1998.

QUADRO 2

Projeto documentação do Plantão Social
SMDS/PBH: benefícios oferecidos x responsabilidade financeira

Benefícios	Responsabilidade Financeira			
	1	2	3	4
Carteira de identidade				x
Fotografia		x		x
CPF	x			
Certificado de reservista / multa	x			
Certidões: casamento, nascimento e óbito	x			
Multa TRE			x	
Contratação de duas assistentes sociais	x			
Infra-estrutura de pessoal e administrativa		x		

FONTE - Elaboração própria

Legenda: 1 Ministério da Justiça - 2 Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social -
3 TRE-MG - 4 Instituto de Identificação de Minas Gerais

A execução do projeto deveria acontecer em seis meses, segundo determinação do Ministério da Justiça. Essa execução teve um custo mensal médio de R\$ 6.730,86

(seis mil setecentos e trinta reais e oitenta e seis centavos) dos R\$ 69.000,00 (sessenta e nove mil reais) previstos para todo o projeto, incluindo os gastos administrativos.

Conforme levantamento quantitativo arquivado no Plantão, foram liberados pelo projeto um total de 6.987 documentos e mais 1.495 *kits* de fotografias no período de janeiro a junho de 1998, assim distribuídos:

• Carteira de identidade	2678
• CPF	859
• Certificado de reservista	327
• TRE	123
• Certidão de nascimento, casamento e óbito	3000
• Fotografia	1495

Após os seis meses previstos, foi desativado o projeto com o Ministério da Justiça. Nesse ínterim, o Plantão Social havia se tornado uma referência para a população em relação à aquisição de documentos. Além de a informação sobre o projeto ter sido veiculada boca a boca pelos usuários, foi publicada uma cartilha sobre o Plantão contendo, dentre outros dados, todas as informações sobre a liberação de documentos.

A publicização do projeto nas regionais contribuiu para o aumento da demanda e para tornar o Plantão Social uma referência na cidade. A partir daí, avaliou-se a importância para a população da manutenção do projeto, e foi proposta a extinção do atendimento ao migrante, já que essa é uma provisão do Governo Estadual, definido em Conferências Municipais e Estaduais de Assistência Social. Com a verba do atendimento ao migrante seria mantido o projeto de documentação.

A proposta da coordenação foi aceita pela SMDS, e os documentos que eram pagos pelo Ministério de Justiça foram assumidos pela SMDS passando, assim, a compor a agenda de benefícios regulares do Plantão Social. Ao acrescentar novos benefícios à sua agenda, o Plantão Social torna-se mais visível para a população e, conseqüentemente, cresce a demanda por atendimento. Concomitantemente vão surgindo novas questões a serem pensadas e resolvidas.

A reformulação do projeto de estágio, que disponibilizou um técnico de referência do Plantão para dar supervisão aos estagiários, aumentou o desgaste no

cotidiano dos técnicos, que eram interrompidos durante o seu atendimento para orientar os estagiários.

Funcionando como uma das “portas de entrada” para a política de assistência social do município, o Plantão necessita dar atenção às vulnerabilidades sociais, como a perda do local de moradia, que exige o abrigo de urgência, vales-transporte para a primeira semana de trabalho, etc. Grande parte dessas vulnerabilidades demanda do técnico uma solução imediata.

A debilidade na interface com os demais programas e projetos da SMDS, bem como a ausência de intersetorialidade com as outras políticas sociais, foi criando no dia-a-dia dos técnicos um desgaste em relação à sua prática profissional, visto que um serviço criado para responder a questões de emergência/urgência das famílias com problemas de subsistência, foi se transformando num lugar de busca de respostas para todas as mazelas sociais.

Essa situação vai acirrando e comprometendo a relação entre os técnicos e a coordenação, devido aos limites institucionais que impossibilitavam dar respostas às demandas e angústias constantemente renovadas.

Nesse período, parte dos técnicos do Plantão apresentou à diretora e à coordenadora uma proposta com três eixos básicos:

- Os técnicos sairiam do atendimento e dariam supervisão aos estagiários, e todo atendimento ao público seria de responsabilidade desses estagiários.
- O Plantão deveria ser descentralizado, visto que proporcionaria mais agilidade para o usuário e possibilitaria a melhoria dos acompanhamentos aos usuários atendidos na regional.
- O Plantão não deveria ter coordenação, e as atribuições da coordenadora deveriam ser distribuídas entre os técnicos.

Essa proposta criou um momento tenso entre os técnicos e a coordenação/direção do Plantão. A direção e a coordenação não aceitaram a proposta, justificando que não aprovavam que os técnicos abandonassem o atendimento direto ao público, primeiro porque estariam negando o Plantão como um serviço de assistência social e, depois, porque entendiam que política pública deve ser feita por servidor

público. Outros profissionais contratados e/ou estagiários devem apenas complementar o quadro de pessoal, se for o caso.

Em relação à descentralização, a decisão dependia de uma definição política, pois envolvia aumento de recursos físicos, humanos e financeiros. Entendia-se, também, que o Plantão Social está inserido em uma política de assistência social; logo, a decisão de descentralizar não dependia apenas da SMDS, já que toda política de assistência social estava centralizada na SMDS e portanto era uma decisão da PBH. Em relação à extinção do cargo de coordenadora, a diretora ponderou ser um cargo previsto no organograma da SMDS e avaliou também que seria muito difícil o programa funcionar sem um gerenciamento centralizado.

Por todas as questões relatadas, a proposta não foi aceita, mas acatou-se a necessidade vocalizada pelos técnicos de ter tempo de participar de atividades do Departamento, como, por exemplo, ser referência de projetos no sentido de responder pela articulação política e técnica, e participar de outras atividades da SMDS além do atendimento ao público no Plantão Social.

Para isso, foi reformulado o plantão de atendimento, de forma que cada técnico daria semanalmente dois plantões de atendimento e um plantão de supervisão, e teria dois dias para desenvolver outras atividades de interesse do serviço. Essa nova escala de funcionamento amenizou a situação momentaneamente, mas não o suficiente para garantir a permanência da equipe técnica no plantão. Invocando questões de ordem pessoal, os técnicos foram se transferindo para setores da SMDS que não envolviam atendimento direto à população, como supervisão de entidades, Conselho da Criança e do Adolescente, coordenação de projetos, etc.

Atualmente (em 2002), o Plantão funciona com apenas um técnico da equipe anterior, quatro novos técnicos com formação em Serviço Social, que estão no Plantão há cerca de três anos, e dez estagiários da Escola de Serviço Social da PUC Minas.

O encaminhamento dos usuários da cesta básica para a Diretoria do Trabalho da SMDS-PBH exigiu uma redefinição da proposta devido à incapacidade dessa diretoria de trabalhar com os usuários típicos do Plantão. Para tanto, foi criado na Diretoria do Trabalho o Programa de Integração ao Mercado de Trabalho (PIMT), que visava *a inclusão socioeconômica dos usuários do Plantão Social a partir do mercado de trabalho* (Relatório PIMT, 1999).

Esse programa foi criado em 1998 e foi aguardado com expectativas pelos técnicos do PAEB, uma vez que veio responder a anseios antigos destes, pois entendem fazer parte da promoção do usuário do Projeto Auxílio-Alimentação – Cesta Básica sua inserção ao mercado de trabalho. (Relatório PAEB, de 08 de setembro de 1999)

No MEMO PIMT n.º 001/99, o Plantão foi informado do resultado dos encaminhamentos feitos por esse programa no período de setembro a dezembro de 1998, tendo sido apresentado o seguinte resultado:

• Total de encaminhamentos ao PIMT	584
• Total de encaminhados ao mercado de trabalho	19
• Total de absorvidos pelo mercado de trabalho	04
• Total de empresas parceiras do PIMT	10

Esse resultado foi bastante frustrante, devido à grande expectativa dos técnicos e principalmente dos usuários em conseguirem de fato um trabalho.

O Plantão continuou fazendo os encaminhamentos ao PIMT até 2000, mas não conseguiu melhores resultados em relação ao número de pessoas absorvidas pelo mercado de trabalho. Nesse mesmo ano, foram cancelados os encaminhamentos para o PIMT. Devido aos baixos índices de resolutividade desses encaminhamentos e em consequência de uma série de fatores distintos, internos e externos, decidiu-se não mais vincular o repasse de cestas básicas a uma possibilidade de trabalho.

A possibilidade de a cesta básica tornar-se um suporte para o usuário apenas enquanto aguardava uma ocupação remunerada não se efetivou porque, no período de três meses, foi impossível a esse usuário inserir-se no mercado formal ou informal de trabalho. Ao completar três meses no Projeto de cesta básica, o usuário não tinha como garantir o compromisso assumido inicialmente de desligar-se do projeto, já que normalmente não havia conseguido uma remuneração que lhe possibilitasse arcar financeiramente com sua alimentação.

No momento de desligar os usuários do Projeto, alguns relutavam, não concordando em sair devido à sua situação precária de vida; outros aceitavam passivamente a decisão do serviço, mas era visível o desalento manifestado. Em outros casos, o próprio técnico avaliava ser impossível naquele momento desligá-los do Projeto.

Mesmo com a decisão de não mais vincular o projeto da cesta básica ao trabalho, foi mantido o período de três meses inicialmente previsto no projeto para o recebimento das cestas básicas. Ao findar o prazo, o técnico e o usuário continuam vivenciando os constrangimentos citados anteriormente.

Também nesse período, ao benefício de sepultamento gratuito foi acrescido o velório para a população carente. A falta do velório no sepultamento foi uma questão bastante discutida nas Comissões Locais e Regionais de Assistência Social e nas Conferências Municipais de Assistência Social, quando a situação foi percebida como geradora de desgaste político e técnico para o Plantão e para a administração pública municipal. Não permitir o velório significava *negar o direito ao ato de velar, que é parte de uma questão cultural, como também reafirmar a exclusão social desse usuário* (Relatório PAEB, 1997).

A saída da responsabilidade do município pelo atendimento ao migrante criou uma demanda nova para o Plantão: grande parte dos migrantes que não receberam benefícios no Plantão Social no período de 1997 a 2000 voltaram demandando passagens e/ou outros benefícios após uma média de seis meses, já na condição de moradores de Belo Horizonte, residindo nas ruas, albergues, abrigos e alguns até em suas casas. Até o final de 2000, o Plantão Social estava constituído da maneira relatada.

Na próxima seção serão analisados alguns dados estatísticos dos serviços prestados pelo Plantão Social da PBH.

3.2 A atuação do Plantão Social

A pesquisa dos dados do Plantão, que aqui será apresentada e analisada, foi realizada no período de outubro de 2001 a janeiro de 2002.

Dado o vastíssimo número de documentos e fichas a serem pesquisados, a grande dispersão dos dados e a sua precária sistematização, e considerando que o Plantão Social foi instalado em 1993, optou-se inicialmente por levantar e sistematizar os dados referentes aos anos de 1994, 1996, 1998 e 2000, considerando apenas os meses de outubro, novembro e dezembro de cada ano.

Cabe recordar, aqui, que os dados do Plantão Social não estão informatizados, o que complica ainda mais qualquer pesquisa e busca de sistematização.

Esta seleção trará implicações no sentido de não ter o dado real em relação à demanda do usuário, pois é apenas registrado o benefício liberado para ele, portanto disponível na agenda do Plantão; logo, se no mês pesquisado faltou o benefício, este não foi computado.

Foram pesquisados nas fichas de atendimento os dados relativos a endereço, benefícios deferidos ou indeferidos, motivo do indeferimento, sexo, faixa etária, estado civil, renda familiar e composição familiar dos demandantes. Esses eram os dados que constavam das fichas arquivadas no Plantão Social.

Contudo, a coleta dos dados referentes aos anos de 1994 e 1996 ficou bastante comprometida devido à inexistência, por falta de registro, da maioria dos dados nas fichas pesquisadas. Grande parte dessas fichas não continha registrado o endereço do usuário, a data de nascimento, composição familiar, estado civil, deferimento ou indeferimento das solicitações. Portanto, os dados registrados nas fichas no período de 1994 e 1996 não puderam ser aproveitados.

Devido às dificuldades encontradas na coleta de dados, optou-se por trabalhar apenas com os dados de 1998 e 2000, quando já havia no Plantão Social um incipiente acompanhamento para o preenchimento das fichas socioeconômicas, e uma discussão com a equipe técnica sobre a importância de se coletar os dados corretamente, posto que talvez eles pudessem ser transformados em informação em algum momento. Essa discussão no Plantão Social contribuiu para que, nesses anos, as fichas fossem preenchidas com um número maior de informações; daí a opção por esse período. Essa coleta de dados referentes aos anos de 1998 e 2000 possibilitou uma maior precisão nas informações; no entanto, ainda assim, algumas dificuldades foram encontradas.

Como já foi dito, o Plantão Social isenta o usuário do pagamento das taxas de certidão de nascimento, casamento e óbito. Ao pesquisar as fichas desses anos, o registro do benefício em algumas fichas não especificava qual certidão havia sido liberada. Decidiu-se, então, computá-las genericamente como certidões, sem especificar se eram de nascimento, casamento ou óbito.

Ainda em relação à pesquisa dos dados do Plantão, foram pesquisadas 6.820 fichas referentes aos meses de setembro, outubro e novembro de 1998 e 2000.

Foram pesquisadas as fichas de atendimento correspondentes aos meses de setembro, outubro e novembro de 1998, num total de 3.494 casos. Iniciando a análise dos dados pesquisados, é possível verificar que o número de mulheres que receberam

benefícios no Plantão Social nesse período tende a ser maior que o número de homens. Veja-se a TAB. 1:

TABELA 1
Sexo dos beneficiários do Plantão - 1998

Mês	Masculino	Feminino	S/ informação
Setembro	614	636	2
Outubro	684	704	5
Novembro	402	445	2
Total	1.700	1.785	9

FONTE - Elaboração própria.

É fato que o dia-a-dia do Plantão Social nos mostra que a procura pelo serviço é maior por pessoas do sexo feminino. Essa pequena variação está relacionada com as modalidades de benefício ofertadas no período. Como a oferta dos benefícios, devido a questões burocráticas e financeiras, é frequentemente interrompida, os registros revelam apenas a oferta do benefício presente na agenda do Plantão no período. As demandas por benefícios que não estão na agenda não estão registradas. Se estivesse registrada toda a demanda, poderíamos concluir que a procura do benefício cessa básica pelas mulheres é bem maior.

A TAB. 2 mostra que, nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2000, foram atendidos 3326 casos. No que se refere ao sexo dos beneficiários, podemos verificar a mesma tendência apresentada na tabela anterior.

TABELA 2
Sexo dos beneficiários do Plantão - 2000

Mês	Masculino	Feminino	S/ informação
Setembro	616	607	2
Outubro	487	512	1
Novembro	530	570	1
Total	1.633	1.689	4

FONTE - Elaboração própria.

Considerando o tipo de benefício deferido, podemos observar na TAB. 3 que o benefício mais liberado em 1998 foi a isenção das taxas de certidões, seguida de carteira de identidade e liberação de passagem intermunicipal e interestadual.

TABELA 3
Benefícios concedidos no Plantão Social nos anos de 1998 e 2000*

Benefícios	1998		2000		Totais
	Totais	%	Totais	%	
Passagem no município	103	2,95	155	4,66	258
Passagem intermunicipal e interestadual	620	17,73	91	2,74	711
Auxílio a Trigêmeos	3	0,09	1	0,03	4
Carreto para mudança	3	0,09	6	0,18	9
Carteira de identidade	890	25,45	895	26,93	1.785
Certidões de casamento, óbito e nascimento	1.006	28,77	995	29,94	2.001
Certificado de reservista	22	0,63	64	1,93	86
Cesta básica	36	1,03	15	0,45	51
Cesta básica avulsa	231	6,61	295	8,88	526
CPF	59	1,69	131	3,94	190
Fotografias	325	9,29	466	14,02	791
Sepultamento gratuito	199	5,69	209	6,29	408
Total de atendimento	3.497	100,00	3.323	100,00	6.820

FONTE - Elaboração própria.

*Nota: Benefícios referentes apenas aos meses de setembro, outubro e novembro.

Esses dados chamam a atenção para a necessidade que a população apresenta de ter a sua documentação regularizada. Hoje, no município de Belo Horizonte, uma pessoa que necessita de uma carteira de identidade precisa disponibilizar R\$ 25,00 (vinte e cinco reais) para custeá-la mais R\$ 12,00 (doze reais) para a certidão de nascimento e R\$ 7,00 (sete reais) para as fotografias. Se considerarmos que o Plantão Social atende a um público de renda *per capita* mensal de até um quarto do salário mínimo, é praticamente impossível que essas pessoas regularizem sua documentação sem o apoio financeiro externo.

Ainda na TAB. 3, podemos notar, em relação à liberação do benefício passagens intermunicipais e interestaduais, uma queda brusca na quantidade de passagens liberadas, de 1998 para 2000, devido ao fato de o Plantão Social ter deixado de atender aos migrantes nesse intervalo. As passagens liberadas em 2000 foram para os residentes

em Belo Horizonte há mais de seis meses, que decidiram retornar às suas cidades de origem ou conseguiram trabalho em outro município e/ou Estado.

Ainda na TAB. 3, no que diz respeito às certidões, mesmo tendo generalizado o benefício certidões, durante o processo da pesquisa foi possível detectar que a grande maioria correspondia a certidões de nascimento. Isso se deve à necessidade de as famílias apresentarem suas certidões de nascimento ou dos seus filhos ao serem inseridas em determinadas políticas sociais do município, como creches, escolas públicas municipais e estaduais, programas de 7 a 14 anos da SMDS, bolsa escola, etc. Se as famílias não puderem apresentar a certidão de nascimento dos pais e ou de seus filhos, conforme a exigência do programa, não serão incluídas na política social em questão.

Outro dado a ser considerado é a renda *per capita* das famílias usuárias dos benefícios do Plantão Social. Na TAB. 4, pode-se observar que o número de famílias com renda *per capita* mensal igual a zero corresponde a 60,10% do universo das famílias beneficiadas nos anos de 1998 e 2000. Esse dado nos mostra que o Plantão Social atende prioritariamente usuários que não conseguem arcar nem mesmo com sua própria alimentação. São pessoas que estão sobrevivendo numa situação de miséria absoluta.

Tabela 4
Renda *per capita* igual a R\$ 0,00

Mês	1998	2000
Sctembro	1000	485
Outubro	1023	500
Novembro	581	516
Total	2604	1501

FONTE - Elaboração própria.

As famílias com renda *per capita* entre R\$ 0,01 e R\$ 45,00 correspondem a 21% do total pesquisado, conforme a Tabela 5.

Tabela 5
Renda *per capita* entre R\$ 0,01 e R\$ 45,00

Mês	1998	2000
Setembro	157	394
Outubro	213	266
Novembro	148	303
Total	518	963

FONTE - Elaboração própria.

As famílias com renda *per capita* acima de R\$ 45,01 corresponderam a um total de 19% no total pesquisado, conforme a TAB. 6.

Tabela 6
Renda *per capita* acima de R\$ 45,00

Mês	1998	2000
Setembro	110	351
Outubro	160	231
Novembro	114	284
Total	384	866

FONTE - Elaboração própria.

A análise dos dados das TAB. 4, 5 e 6, relacionadas com as mudanças no mundo do trabalho e seus reflexos sobre a realidade brasileira, traz grandes preocupações. Conforme as fichas pesquisadas, um total de mais ou menos 80% dos usuários que procuraram o Plantão Social estavam fora do mercado formal; sobrevivem de biscates, apresentando uma situação de vida degradante e com pouquíssimas probabilidades de superar o quadro em que vivem, pois suas condições para pleitear uma inserção num mercado competitivo são extremamente reduzidas.

Paul Singer analisa a dinâmica do mercado de trabalho:

...os pobres não são diretamente atingidos pelas mudanças que a Terceira Revolução Industrial e a Globalização estão ocasionando nas relações de produção, embora o aumento do seu número, em função do empobrecimento de parte dos desempregados, sobretudo dos que ficam sem trabalho por longos períodos, agrave a concorrência nos mercados informais em que os pobres oferecem seus serviços. (Singer, 1966: 11)

Em relação à composição do grupo familiar dos usuários do Plantão Social, pode-se verificar na TAB. 7 que, em 1998, o maior número de atendimentos foi destinado a pessoas sozinhas.

Tabela 7
Composição do grupo familiar

Grupo familiar	1998	%	2000	%
Não-informado	9	0,26	4	0,12
Com 1 componente	1.015	29,02	579	17,42
Com 2 componentes	526	15,04	469	14,11
Com 3 componentes	525	15,01	548	16,49
Com 4 componentes	507	14,50	607	18,27
Com 5 componentes	391	11,18	504	15,17
Acima de 5 componentes	524	14,98	612	18,42
Totais	3.497	100,00	3.323	100,00

FONTE - Elaboração própria.

Esse dado se refere ao atendimento dos migrantes em Belo Horizonte nesse período, usualmente pessoas sozinhas que se frustram diante das exigências do mercado de trabalho, permanecendo na cidade em condições precárias de existência. Ao perceber sua impossibilidade de inserção no mercado de trabalho e as inúmeras dificuldades de se manterem no município, o migrante acessa o Plantão Social demandando passagem intermunicipal ou interestadual, muitas vezes buscando trabalho sazonal. Essas passagens geralmente eram para a cidade de origem desse migrante, para regiões que estavam em período de safra de cana-de-açúcar, café, algodão, soja ou para cidades que ele acreditava oferecer melhores condições de sobrevivência.

Sobre a informalidade do trabalho, Paul Singer aponta:

Os pobres raramente podem se dar o luxo de ficar "desempregados". Os pobres ficam "parados" quando a procura por seus serviços cessa, mas eles não podem permanecer nessa situação muito tempo. Se não conseguem ganhar a vida na linha de atividade a que vinham se dedicando, tratam de mudar de atividade ou de região, porque senão correm o risco de morrer de fome. (Singer, 1996: 11)

Ainda em relação a esse dado, no ano 2000 tivemos uma queda de 42,95% em relação ao atendimento de pessoas sozinhas no ano de 1998. Isso se deve ao fato de ter sido extinto o atendimento ao migrante na SMDS. Ainda na TAB. 7, analisando o ano 2000, 64,88% das pessoas atendidas pertenciam a grupos familiares com uma média de três a cinco componentes. Esses dados são referentes a famílias moradoras em Belo Horizonte, já que nesse período não se atendia mais o migrante.

O tamanho das famílias dos usuários do Plantão Social traz uma preocupação em relação à distribuição de alguns benefícios como a cesta básica. A cesta básica distribuída é parcialmente suficiente para uma família de quatro pessoas se alimentar num período médio de mais ou menos quinze dias. Essa situação obriga as famílias a procurar outras formas de sobrevivência. Geralmente buscam entidades religiosas e filantrópicas do município.

A maior demanda no Plantão Social é por cesta básica. Apesar de não estar mensurado estatisticamente, esse dado tem sido apontado pelos técnicos. Conforme relatórios arquivados, a procura por cestas básicas é feita geralmente por mulheres, e a oferta desse benefício continua sendo insuficiente e aponta para a SMDS a necessidade de ampliar ainda mais a capacidade de atendimento da demanda por cestas básicas.

Observando na TAB. 8, referente à faixa etária do usuário dos benefícios do Plantão Social, constata-se que em 1998 os usuários com idade entre 31 e 50 anos foram os que mais procuravam o serviço do Plantão.

Tabela 8
Faixa etária dos beneficiários do serviço do Plantão Social

Faixa etária	1998	%	2000	%	Total geral 1998-2000	% final
00 a 06 anos	222	6,35	238	7,16	460	6,74
07 a 14 anos	136	3,89	129	3,88	265	3,89
15 a 18 anos	166	4,75	369	11,10	535	7,84
19 a 30 anos	1.224	35,00	1.073	32,29	2.297	33,68
31 a 50 anos	1.318	37,69	1.126	33,89	2.444	35,84
51 a 60 anos	234	6,69	196	5,90	430	6,30
Acima de 60 anos	177	5,06	190	5,72	367	5,38
Não-identificados	20	0,57	2	0,06	22	0,32
Total	3.497	100,00	3.323	100,00	6.820	100,00

FONTE - Elaboração própria.

Há uma predominância de uma população adulta de 31 a 50 anos de idade (37,91%), seguida de uma faixa etária entre 19 a 30 anos (35,20%), também em idade produtiva, mas com um perfil mais jovem.

Esses usuários, dada a inexistência de um trabalho remunerado que garanta a sua sobrevivência, recorrem ao Plantão Social solicitando benefícios como passagem e isenção de taxas de documentos, entre outros. Ainda na TAB. 8, percebe-se que a tendência relativa à faixa etária dos beneficiários do Plantão Social no ano de 1998 se mantém no ano 2000. Os benefícios concedidos às pessoas com idade inferior a 18 anos através de seus pais ou responsáveis, foram geralmente a isenção das taxas da certidão de nascimento ou de óbito. A isenção da taxa de carteira de identidade, nesse caso, é normalmente para crianças acima de 14 anos que estão pleiteando a inserção em cursos de iniciação profissional ou em outros programas sociais disponibilizados no município.

Nas TAB. 9 e 10, referentes aos anos de 1998 e 2000, pode-se observar que o benefício mais liberado pelo Plantão foi a isenção da taxa da segunda via de carteira de identidade, seguido da liberação da taxa de certidões. Vale ressaltar que a isenção da taxa da segunda via da carteira de identidade não tem ônus para a Prefeitura de Belo Horizonte. A liberação é realizada através de uma parceria com o Instituto de Identificação de Minas Gerais. É um benefício que, desde a sua entrada na agenda do Plantão (janeiro/98) até o ano 2000, não sofreu nenhuma interrupção.

A segunda via de certidão de nascimento, apesar de ser paga com recursos da Prefeitura de Belo Horizonte, não sofreu interrupção devido a um acordo verbal com os Cartórios de Registro Civil, assegurando a liberação do benefício mesmo com o atraso de pagamento, que é usual.

Portanto, todas as pessoas que demandaram os benefícios segunda via de certidão de nascimento e a isenção da taxa de carteira de identidade e que estavam dentro dos critérios técnicos estabelecidos no Plantão receberam os benefícios.

Em relação aos outros benefícios, a oferta é sempre bem menor que a demanda. Além disso, é freqüente a interrupção desses benefícios.

Tabela 9
Tipo de benefício deferido segundo faixa etária - 1998

Descrição do Benefício	0-6	7-14	15-18	19-30	31-50	51-60	+ de 60	S/ inf.
Auxílio passagem dentro do município	-	-	-	43	48	10	2	-
Auxílio passagem intermunicipal ou interestadual	5	39	38	255	219	45	19	-
Auxílio a trigêmeos	-	-	-	2	1	-	-	-
Carreto para mudanças	-	-	-	0	3	-	-	-
Carteira de identidade	-		39	378	367	53	52	1
Certidão de casamento, nascimento e óbito	97	94	62	277	348	60	50	18
Certificado de reservista	-	-	-	14	6	1	1	-
Cesta Básica	-	-	1	10	19	4	2	-
Cesta básica avulsa	-	-	6	53	122	28	21	1
CPF	-	-	2	33	17	5	2	-
Fotografia	-	1	13	143	136	21	11	-
Sepultamento gratuito	120	2	5	16	32	7	17	-
Totais	222	136	166	1224	1318	234	177	20

FONTE - Elaboração própria.

Tabela 10
Tipo de benefício deferido segundo faixa etária - 2000

Descrição do benefício	0-6	7-14	15-18	19-30	31-50	51-60	+de 60	S/ inf.
Auxílio passagem dentro do município	1		4	64	77	8	1	
Auxílio passagem intermunicipal ou interestadual	2	8	16	34	23	3	5	
Auxílio a trigêmcos	1	1						
Carreto para mudanças		6		3	2		1	
Carteira de identidade	3	3	117	342	323	52	55	
Certidões de casamento, nascimento e óbito	104	107	131	262	285	44	60	1
Certificado de reservista				32	31		1	
Cesta básica				3	10	1	1	
Cesta básica avulsa			7	73	160	34	21	
CPF			14	55	46	11	5	
Fotografia	4	9	77	190	139	31	16	
Sepultamento gratuito	123	2	3	15	30	11	24	11
Totais	238	136	369	1.073	1.126	196	190	20

FONTE - Elaboração própria.

Nas TAB. 9 e 10, no que diz respeito ao sepultamento gratuito, referente aos anos 1998 e 2000, verifica-se que esse benefício tem uma demanda bastante reduzida, em relação ao universo de pessoas que são usuárias em potencial dos benefícios do Plantão Social. Também é possível observar que a faixa etária que mais utilizou o benefício está entre 0 a 6 anos, casos de feto, natimorto e crianças. Isso se deve ao fato de esse benefício carregar um estigma desde o seu nascedouro. Sempre foi tido como um benefício para indigentes e não para pobres. Além disso, o sepultamento gratuito não possuía velório até o ano de 1999. Em razão disso, as pessoas só procuravam esse serviço, quando não conseguiam arcar por conta própria ou com a ajuda da comunidade.

A TAB. 11 apresenta o número de beneficiários do Plantão Social por regional administrativa da PBH. A pesquisa apontou que, no ano de 1998, o maior número de pessoas atendidas no Plantão é da Regional Centro-Sul, seguida da Regional Noroeste, Leste e Nordeste.

Tabela 11
Beneficiários do Plantão Social por Regional Administrativa da PBH

Regionais	1998	%	2000	%
Barreiro	294	8,40	249	7,49
Centro-Sul	730	20,88	362	10,89
Leste	491	14,04	483	14,54
Nordeste	399	11,41	410	12,34
Noroeste	521	14,90	549	16,52
Norte	250	7,15	373	11,22
Oeste	242	6,92	331	9,96
Pampulha	107	3,06	127	3,82
Venda Nova	310	8,86	285	8,58
Outros Estados	2	0,06	10	0,30
RMBH e interior de Minas	71	2,03	65	1,96
Sem definição	80	2,29	79	2,38
Totais	3.497	100	3.323	100

FONTE - Elaboração própria.

No ano 2000, a queda brusca do número de beneficiários da Regional Centro-Sul atendidos no Plantão, conforme a TAB. 11, deve-se ao fim da concessão de passagens intermunicipais e interestaduais aos migrantes. A Regional Centro-Sul concentra a grande maioria dos migrantes da cidade, que habitam as ruas, albergues ou abrigos.

Pesquisando o Mapa da Exclusão Social⁶ do município de Belo Horizonte realizado no ano de 1999, no qual a exclusão social é mensurada e espacializada através do Índice de Vulnerabilidade Social⁷ (IVS), procurou-se fazer a correspondência das Regionais Centro-Sul, Noroeste, Leste e Nordeste, que apresentaram o maior número de

⁶ "Mapa da Exclusão Social de Belo Horizonte é o dimensionamento e espacialização de certas manifestações do processo da exclusão social na população da cidade, obtido através de dados relativos principalmente a 1996, georreferenciados nas 81 (oitenta e uma) Unidades de Planejamento do município." (Planejar BH. Publicação da Secretaria Municipal de Planejamento/PBH, agosto/2000).

⁷ "O IVS visa dimensionar o acesso da população de Belo Horizonte a cinco "Dimensões de Cidadania", consideradas essenciais para se alcançar um nível de cidadania. São elas: Dimensão Ambiental, Dimensão Cultural, Dimensão Econômica, Dimensão Jurídica e Dimensão Segurança de Sobrevivência" (Revista Planejar/2000, ano 2, n.º 8). Belo Horizonte

"Para o IVS, porém, que representa a vulnerabilidade Social, a escala é invertida: índices maiores refletem situações de vulnerabilidade social mais intensa. Sendo assim, adotou-se para o IVS, uma escala de medida variando de 0 a 1: o menor valor representa a melhor situação (maior inclusão); e o limite superior, a pior situação (maior exclusão ou menor inclusão).

atendimento no ano de 1998, com as áreas de maior vulnerabilidade social para verificar se o Plantão Social atende, de fato, às áreas mais carentes da cidade.

No levantamento de endereço dos 6.820 beneficiários pesquisados, a grande maioria correspondeu às unidades de planejamento de alto índice de vulnerabilidade social. Ao situar os endereços nas respectivas regionais, observa-se que as regionais detectadas foram aquelas cujos beneficiários mais demandaram as atividades e os benefícios do Plantão Social. Assim, no ano de 1998, os beneficiários das unidades de planejamento que mais demandaram o Plantão Social eram da Regional Centro-Sul.

Essas unidades de planejamento, que são Aglomerado Santa Lúcia, Santa Rita de Cássia e parte da Vila Estrela, na escala de vulnerabilidade social de 0 a 100, ocupam o primeiro lugar em índice de vulnerabilidade social, com 0,79. Ainda no ano de 1998, as unidades de planejamento Prado Lopes, Senhor dos Passos e Jardim Montanhês da Regional Noroeste sediaram os usuários que ocuparam o segundo lugar em relação à procura pelo Plantão Social. Essas unidades têm índice de vulnerabilidade social 0,67 e ocupam o nono lugar em vulnerabilidade social conforme o mapa de exclusão. Os usuários das unidades de planejamento Alto Vera Cruz, parte do Taquaril, parte Vera Cruz, Vila da Área e Conjunto Habitacional Taquaril da Regional Leste ocuparam o terceiro lugar na procura pelas atividades e benefícios do Plantão Social e o terceiro lugar em índice de vulnerabilidade social, que é 0,77.

No Quadro 3, podemos confirmar o fato da grande maioria dos beneficiários do Plantão Social ser oriunda das regiões de mais alto índice de vulnerabilidade social de BH.

QUADRO 3

Origem dos beneficiários do Plantão Social segundo as unidades de planejamento, o mapa e o índice de vulnerabilidade social (1998)

Regionais e unidades de planejamento correspondentes	Índice de vulnerabilidade social das unidades de planejamento que mais procuraram o Plantão Social	Classificação da vulnerabilidade social, conforme o Mapa da Exclusão	Classificação das unidades de planejamento conforme a procura das atividades e benefícios do Plantão social
Centro-Sul Barragem (Agglomerado Santa Lúcia, Santa Rita de Cássia e parte da Vila Estrela)	0,79	1.º lugar	1.º lugar
Noroeste Prado Lopes, Senhor dos Passos e Jardim Montanhês	0,67	9º lugar	2º lugar
Leste Alto Vera Cruz, parte Taquaril, Parte Vera Cruz, Vila da Área e Conjunto Habitacional Taquaril	0,77	3.º lugar	3.º lugar

FONTE - Elaboração própria com base no Mapa da Exclusão Social do Município de Belo Horizonte - Planejar BH/2000

Quanto aos usuários do Plantão Social no ano 2000, pode-se recorrer à TAB. 11 e verificar que a grande maioria estava sediada nas Regionais Noroeste, Leste, Nordeste e Norte.

Em relação ao ano 2000, também se fez o levantamento dos endereços dos usuários das regionais que mais demandaram o Plantão Social e a sua correspondência com as unidades de planejamento, de acordo com o Mapa da Exclusão Social, conforme mostra o Quadro 4.

QUADRO 4

Origem dos beneficiários do Plantão Social segundo as unidades de planejamento, o mapa e o índice de vulnerabilidade social (2000)

Regionais e unidades de planejamento correspondentes	Índice de vulnerabilidade social das unidades de planejamento que mais procuraram o Plantão Social	Classificação da vulnerabilidade social, conforme o Mapa da Exclusão	Classificação das unidades de planejamento conforme à procura das atividades e benefícios do Plantão social
Leste Taquaril	0,77	3.º lugar	2.º lugar
Nordeste Mariano de Abreu	0,77	4.º lugar	3.º lugar
Nordeste Capitão Eduardo	0,76	5. lugar	3.º lugar
Noroeste Jardim Montanhês	0,67	9.º lugar	1.º lugar

FONTE - Elaboração própria com base no Mapa da Exclusão Social do Município de Belo Horizonte. Plançar BH/2000.

Como se percebe, no ano 2000 houve uma variação em relação às unidades de planejamento dos endereços dos usuários que mais freqüentemente foram atendidos no Plantão Social. Mas também esses beneficiários são oriundos de unidades de planejamento com alto índice de vulnerabilidade social. Pode-se confirmar essa informação no Quadro 4, com a região do Taquaril, que é a terceira mais vulnerável do município e foi a segunda região que mais foi atendida no Plantão Social.

O Quadro 5 mostra os custos do Plantão Social nos anos de 1998, 1999 e 2000. Não foi possível fazer um levantamento dos gastos do Plantão Social desde 1993, ano de início do Programa, devido ao modo como as despesas da Assistência Social eram apresentadas no quadro de execução orçamentária: as subvenções sociais do DASB, gastos com as campanhas BH Solidária e Agasalhe BH, etc. estavam embutidos nos gastos do Plantão Social até o ano de 97. Ainda no Quadro 5, pode-se verificar que houve uma queda progressiva na liberação de recursos.

A cada ano é feita uma previsão orçamentária para o ano seguinte, considerando a grande procura dos usuários pelos benefícios e, conseqüentemente, a necessidade de ampliação da cobertura. Porém, o recurso liberado não considera a proposta de previsão

orçamentária. Dessa forma, mantém o recurso do ano anterior ou em algumas vezes reduz o recurso a ser liberado.

Essa situação obriga os gerentes, em alguns casos, a firmar acordos baseados na relação de solidariedade existente com os serviços contratados, no sentido de esses serviços atenderem aos usuários sem pagamento, ou com pagamento posterior, como já discutido anteriormente.

Em relação ao gasto com o Plantão, um assistente social entrevistado afirma que *se faz justiça social é com o recurso do Recurso Orçamentário do Tesouro Municipal (ROT), advindo de impostos. Para mim, uma das características do que seja política pública é a previsão orçamentária ser compatível com a execução financeira.*

QUADRO 5
Custos do Plantão Social

	1998	1999	2000
COPASA	6.580,81	4.500,00	7.216,67
CEMIG	4.800,00	3.600,00	4.400,00
Vigilância	31.551,46	26.805,00	26.805,00
SETRANSP	4.850,60	5.069,20	6.120,00
Pão e leite	9.644,49	8.800,97	6.366,23
Fotografia	23.062,00	21.177,60	22.930,40
Estagiários	17.069,76	30.251,68	33.367,89
Adiantamento financeiro ¹	33.375,82	20.584,28	33.000,00
Empresa Gontijo	113.834,81	80.000,00	41.725,41
Empresa Presidente	10.195,46	3.900,00	408,64
Empresa Vale do Rio Doce	10.206,50	1.339,80	994,60
Auxílio a trigêmeos	4.980,00	6.725,73	13.327,75
Material permanente	673,20	986,00	6.671,00
Pessoal	235.240,08	235.240,08	235.240,08
TELEMIG	6.000,00	6.000,00	6.000,00
Total	512.064,99	454.980,34	444.573,67

FONTE - Gerência Orçamentária / SMDS - 2002.

¹ Recurso extraordinário, utilizado para pagamento de taxas de documentos e passagens municipais e intermunicipais com empresas não conveniadas com a PBH.

É importante informar que o gasto com a aquisição das cestas básicas ofertadas no Plantão Social tem sido de responsabilidade da SMAB. Não constam nesse quadro os gastos com o aluguel das salas onde está instalado o Plantão Social.

Em 1996 foi criado o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) pela Lei n.º 7.099, de 27 de maio de 1996, em cujo Art. 6 foi criado o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), que possibilitou a distribuição dos recursos financeiros por gerências da SMDS, havendo dessa forma, maior detalhamento das informações acerca dos recursos e custos das ações e serviços desenvolvidos. Assim, para o ano de 1997, foi possível fazer um desmembramento dos gastos do DASB e dos gastos do Plantão Social.

Conforme dados da Gerência Orçamentária da SMDS, a execução orçamentária de toda despesa da Assistência Social, nos anos de 1998, 1999 e 2000, comparada com o gasto médio do Plantão Social nesse período, resulta no Quadro 6.

QUADRO 6

Execução orçamentária da assistência social X gastos médios do Plantão Social

Ano	Execução Orçamentária/SMDS	Gasto médio com o Plantão Social	Porcentagem do gasto médio com o Plantão Social em relação à execução orçamentária total da SMDS
1998	21.671.820,30	512.064,99	2,36
1999	30.633.462,13	454.980,34	2,10
2000	35.570.140,50	444.573,67	2,05

FONTE - Gerência Orçamentária/SMDS – 2002.

Pode-se concluir que o Plantão Social é um programa extremamente barato em relação ao gasto geral da SMDS e à sua relevância para a população. Isso confirma a fragilidade da política de assistência social e as tendências que vêm caracterizando essa área, como a redução dos atendimentos e o caráter residual do seu alcance. Essas características podem ser observadas quando se consideram os dados que indicam o número de pessoas que deveriam ser incluídas nas políticas sociais asseguradas em lei, mas não o são por falta de recursos.

Além de procurar o Plantão Social para aquisição dos benefícios já citados, os usuários chegam apresentando outras demandas que exigem atendimento social. Essas

demandas são detectadas durante a entrevista para o estudo socioeconômico. Dentre essas situações, pode-se citar:

- Mulher em condição de arrimo de família;
- Gestação e pós-parto sem abrigo;
- Material escolar;
- Material de construção;
- Migrante recente;
- Idosos com dependentes, filhos com deficiência ou netos com idade inferior a 18 anos
- Reconhecimento de paternidade;
- Idoso sem renda;
- Doença;
- Apoio psicológico;
- Pessoa com transtorno mental;
- Desemprego;
- Ex-presidiário à procura de apoio para o trabalho;
- Hipertensos e diabéticos à procura de medicação;
- Auxílio gás;
- Auxílio luz;
- Auxílio água;
- Vestuário, etc.

Essas informações foram retiradas dos relatórios de supervisão relativos aos casos que recebem apenas orientação e/ou encaminhamento do técnico, por serem demandas que não são solucionadas no Plantão. Como se percebe em várias situações, esses fatores são ocasionados pela ausência e/ou negligência de outras políticas sociais, confirmando para o Plantão que, aos olhos da população, este é um lugar que confere ao usuário a possibilidade de ser acolhido.

A atuação do Plantão Social é marcada por vários desafios, já discutidos anteriormente. Na seção subsequente será feita uma análise das críticas ao Plantão Social e dos desafios que se apresentam a ele, na condição de política pública de assistência social.

3.3 Críticas e desafios ao PLANTÃO SOCIAL

O Plantão Social recebeu, desde o início de sua implementação, várias críticas, muitas delas referentes à sua condição de política pública de assistência social. O caráter imediatista do Plantão Social —, por se tratar de um atendimento às necessidades mais urgentes do usuário, como alimentação, transporte urbano, documentos, etc. — constantemente vem sendo criticado. Porém, o cotidiano do Plantão vem mostrando a relevância dos serviços prestados.

O Plantão Social é uma “porta de entrada” para o atendimento social de caráter de emergência e urgência, além de uma referência para a cidade porque é um espaço onde o usuário tem apoio assistencial e atendimento quando lhe acontece alguma mazela social.

Ressalte-se, contudo, que, desde a sua implementação até o momento atual, o Plantão Social não se efetivou como “porta de entrada” para a política de assistência social do município como um todo. Isso porque os serviços, os programas e os projetos da SMDS não têm funcionado como retaguarda efetiva para o Plantão Social. Isso significa que, se o usuário chegar à conclusão durante o atendimento, juntamente com o técnico, de que é necessária a sua inserção em outros serviços, programas e projetos da Assistência Social, é quase certo que esse usuário não conseguirá acessá-los.

A dificuldade para acessar esses serviços se deve ao fato de a política de assistência social não ser pensada em “rede”, ou seja, inexistem critérios que garantam ao usuário usufruir de todos os serviços existentes, caso ele necessite. O usuário do Plantão Social dificilmente consegue acessar os programas da SMDS, tidos como de Promoção Social, devido à falta de vagas e à lógica com a qual eles trabalham: quase sempre os usuários devem estar “preparados” para os serviços oferecidos, e não se pensa em dar condições aos “despreparados” para que eles possam em algum momento usufruir desses serviços.

Há um grande número de usuários da Assistência Social que, devido ao processo de exclusão social no qual estão inseridos, não conseguem acessar esses programas dada a impossibilidade de arcar com os custos do transporte urbano, de permanecer sem um biscoito enquanto se qualificam para o trabalho, de manter um filho na creche, porque não podem arcar com a contribuição que a creche exige, dentre outros fatores. São vários os constrangimentos que, no limite, impedem que eles se tornem “preparados” ou

tenham condições para usufruir desses programas. Oferecer aos usuários essas condições é iniciar um trabalho na lógica da equiparação de oportunidades prevista na LOAS. Segundo Aldaiza Sposati,

...o Programa de Seguridade Social de vários países do Primeiro Mundo mantém apoio financeiro às famílias com maior número de filhos. Além da quantidade, da questão da idade da criança, o fato, por exemplo, de ser portadora de necessidades especiais pode e deve gerar apoios específicos para que a família possa educar e manter seus filhos. (Sposati, 2001: 74)

Um exemplo dessa situação é a qualificação profissional ministrada pela SMDS. O mercado de trabalho, na maioria das vezes, exige uma escolaridade mínima que, via de regra, exclui os usuários do Plantão Social, os quais normalmente são analfabetos ou semi-analfabetos. Não seria o caso de se pensar a alfabetização desses usuários para que possam ter a chance de se qualificar profissionalmente?

Assim, parece importante que a SMDS repense a lógica de seus programas, tidos como de promoção e inserção social, numa perspectiva de rede, no sentido de construir uma integração entre eles. O tratamento dos problemas e a busca de soluções deve observar a diversidade das circunstâncias dos demandantes, bem como superar a lógica segmentada e desarticulada com que os programas são executados.

Caracterizado como um programa de atendimento às necessidades básicas e imediatas dos usuários, o Plantão Social é uma das formas de se acessar a assistência social, abrindo as possibilidades da promoção social destes usuários. Hoje, ele oferece a proteção e acolhida através do repasse de benefícios, orientação e encaminhamentos. O impacto desse atendimento poderia ser otimizado se houvesse interfaces efetivas com outros programas de promoção social. A ausência dessas interfaces com outros programas de assistência social ou outras políticas públicas “cronifica” o Plantão como um “pseudoprograma” de promoção social.

Essa realidade enviesada do Plantão Social gera críticas como: *O Plantão não possibilita a promoção do usuário*. Observe-se, contudo, que esse serviço deve ser visto como a possibilidade de entrada do usuário na política de assistência social. A crítica parece-nos equivocada porque é necessário pensar o Plantão Social inserido na política de Assistência Social e não como um fim em si mesmo.

As interfaces com os programas da SMDS deveriam ser uma construção, fruto de uma definição política e técnica, formalizada institucionalmente. Assim, os encaminhamentos necessários seriam garantidos pelos serviços receptores, para de fato se constituir uma “rede de assistência social” e garantir o Plantão Social como uma porta de entrada na Política de Assistência Social.

Os encaminhamentos, da forma como se realizam — individualmente e sem garantias dos serviços receptores do encaminhamento absorverem novas demandas, transformam-se em novo instrumento opressor. (Sposati, 1985: 71)

Um segundo ponto muito questionado é a seletividade imposta pelos critérios de elegibilidade introduzidos no Plantão para o repasse de benefícios. Vale dizer que o processo de verificação da elegibilidade do demandante no Plantão Social da SMDS é realizado por um técnico de Serviço Social ou estagiário supervisionado, em entrevistas e outros mecanismos que permitem aos usuários o tempo necessário para que exponham suas necessidades. O processo de seletividade adota critérios econômicos, mas a principal preocupação do profissional ao escutar o usuário é detectar sua vulnerabilidade para procurarem juntos uma solução para a situação apresentada.

É relevante lembrar que, ao definir os critérios técnicos para o repasse de benefícios, se pensou em priorizar as famílias com renda *per capita* de até ¼ do salário mínimo. Contudo, na realidade mais de 60% das pessoas atendidas não possuíam renda.

Tentou-se várias vezes propor estratégias para a ampliação do acesso aos benefícios, bem como ao universo de atendimentos, mas a escassez e a insuficiência de recursos impossibilitaram a concretização dessa ampliação. E assim, como os benefícios são escassos, é necessário selecionar entre os necessitados aqueles que apresentam maior vulnerabilidade.

Por isso, é plausível afirmar que a assistência social executada pelo Plantão Social não é para todos os que dela necessitam, mas para os que apresentam maior necessidade. É fato, então, que não tem sido possível atender na lógica da universalidade prevista pela LOAS.

O princípio da universalidade traz para os técnicos uma contradição em sua prática profissional, quando é afirmado pela LOAS que o atendimento é universal para quem dele necessitar. Na realidade, trabalha-se na perspectiva de atender o cidadão mais

necessitado, o que faz com que o técnico e usuário vivenciem no dia-a-dia a contradição da Assistência Social no binômio seletividade *versus* universalização.

Um outro ponto muito questionado é o repasse do benefício em si, que supostamente caracterizaria o assistencialismo do Plantão, num contexto mais amplo de formalização da Assistência Social como política pública universal, como dever do Estado e como direito do cidadão, como já discutido.

Para melhor analisar esta questão, é importante ressaltar que qualquer atividade assistencial está relacionada diretamente com o projeto político, social e econômico do País e com o tipo de sociedade que se procura construir, garantindo ou não as necessidades básicas da população. Assim, as atividades de um plantão social e a sua finalidade só podem ser compreendidas plenamente se forem consideradas em relação aos elementos políticos, econômicos e culturais que as determinam e às condições conjunturais em que se desenvolvem.

No Brasil, há trinta milhões de pessoas vivendo com renda mensal *per capita* inferior a oitenta reais. E há mais vinte e três milhões que não ganham o suficiente para prover a sua alimentação e manter a sua sobrevivência (IBGE, 1990).

Dai entende-se não apenas a importância da acolhida aos problemas e reivindicações concretas da população, como também o caráter contraditório da assistência social no País. Ou seja, a legislação propõe uma política universal, mas a prática na maioria das vezes tem sido orientada com base em princípios como seletividade e focalização.

Esse ambiente contraditório pode possibilitar à Assistência Social converter o oferecimento dos serviços do Plantão em um elemento catalisador de uma maior consciência popular quanto à sua própria situação e sua posição na sociedade, seja através dos mecanismos de participação oficial previstos pela LOAS, seja pela organização popular (Santos, 1983). Assim, é possível entender que o suposto caráter assistencial de um plantão não deve ser definido exclusivamente em função das atividades que são desempenhadas mas também levando em consideração a direção que é imprimida a elas. Esse somatório de críticas endereçadas ao Plantão Social tem contribuído para uma discussão contínua acerca de suas dificuldades. Essas discussões têm ocorrido de forma sistemática, devido em muito ao processo de descentralização vivenciado na SMDS.

Na próxima seção serão apresentadas as perspectivas do Plantão Social pós-Reforma Administrativa da PBH.

3.4 Perspectivas do Plantão Social com a Descentralização Intramunicipal Promovida pela Prefeitura de Belo Horizonte

Em janeiro de 2001, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte decreta a Reforma Administrativa, apresentando um novo desenho organizacional e gerencial, consubstanciado na Lei 8.146, de 29 de dezembro de 2000⁹. Essa reforma tem como principal eixo a descentralização intramunicipal, reorganizando as funções e as formas de gestão entre os níveis central e regionais.

Com essa Reforma, a SMDS passa a ser denominada Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), o que altera seu organograma e suas atribuições no nível central. Dentro dessa mudança, o Plantão Social torna-se um serviço de base regional, ou seja, em cada uma das nove regionais será implantado um Plantão para atender à área de abrangência da regional.

Para tanto, a SMAS inaugura uma discussão em torno do Plantão Social, dando maior divulgação ao programa no interior dessa Secretaria, para as Regionais e para Secretaria Municipal da Coordenação de Política Social (SCOMPS), criada para coordenar as políticas sociais do município de BH.

A Lei n.º 8.146, de 29 de dezembro de 2000, dispõe sobre a estrutura organizacional de Administração Direta do Poder Executivo e dá outras providências. Na Subseção VI – Da Secretaria Municipal de Assistência Social, nos artigos 60 e 61, são definidas as atribuições da SMAS. A estrutura organizacional dessa Secretaria poderá ser analisada no ANEXO IV.

Artigo 60 - A Secretaria Municipal de Assistência Social tem por finalidade planejar e coordenar a execução de projetos, programas e atividades visando à erradicação da pobreza, ao desenvolvimento social e à garantia dos direitos sociais.

Artigo 61 - Compete à Secretaria Municipal de Assistência Social:

⁹ Além da Lei 8.146, de 29 de dezembro de 2000, existem os Decretos n.º 10.496 de, 13 de fevereiro de 2001, e n.º 10.554, de 15 de março de 2001.

I - planejar, coordenar e executar programas e atividades nas áreas de trabalho e geração de renda, desenvolvimento comunitário e assistência social básica;

II - planejar, coordenar e executar programas e atividades de apoio à pessoa portadora de deficiência, visando à sua reintegração e readaptação funcional na sociedade;

III - prestar suporte técnico e administrativo aos conselhos municipais de Entorpecentes, dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Idoso, de Pessoas Portadoras de Deficiência e de Assistência Social;

IV - exercer outras atividades destinadas à consecução de seus objetivos.

Com a Reforma Administrativa, a SMAS assume ainda uma outra atribuição: passa a ter um papel fundamental no que diz respeito à avaliação e monitoramento das ações descentralizadas. Essa nova atribuição é um desafio que exige da SMAS diretrizes políticas e técnicas a serem executadas no âmbito municipal e regional mantendo unicidade metodológica e técnica nas nove regionais. Essa prática de monitoramento e avaliação da Política Municipal de Assistência Social, ainda é bastante incipiente na SMAS, como em toda Assistência Social do País.

Procurando exercitar a prática do monitoramento e avaliação, a SMAS vem construindo instrumentais, normas e fluxos dos programas a serem descentralizados, considerando que a descentralização intramunicipal se dará em médio e em longo prazo.

Uma vez reorganizadas as ações da PBH, as Secretarias Temáticas que compõem a SCOMPS tiveram que redefinir as suas ações, dividindo os serviços, programas e projetos em ações de nível Local, Regional e Municipal. A SMAS também organizou suas ações em base local, regional e municipal. No âmbito local, estão sendo implantados nas nove regionais os Núcleos de Atendimento Familiar (NAF); para o nível regional estão sendo descentralizados os Serviços de Orientação Sociofamiliar (SOSF) e o Plantão Social. Na esfera municipal ficam os equipamentos públicos de proteção integral como asilos, albergues, repúblicas, etc.

No que diz respeito ao Plantão Social regionalizado, foram construídos instrumentais para o atendimento social com o objetivo de garantir uma unicidade metodológica nas nove regionais (esse instrumental pode ser visto no ANEXO V).

Além dos instrumentais, foi elaborado um documento – Instrução Normativa do Plantão Social, publicado no Diário Oficial do Município no dia 12 de junho de 2002, que tem como finalidade estabelecer as diretrizes e os procedimentos necessários à

estruturação e operacionalização das ações das Gerências Regionais de Atendimento Social através dos Plantões Sociais.

Essa Normativa contém basicamente finalidade, fundamentos legais, abrangência, princípios básicos, público-alvo, benefícios, critérios para o atendimento no Plantão Social, critérios para concessão de benefícios, recursos orçamentários e competências.

Foi elaborado também um documento (Manual n.º 002 /Plantão Social) sobre a Metodologia do Plantão Social, em que se define o Plantão, as etapas da metodologia de serviço e a sua operacionalização. Esse documento constitui o ANEXO VI.

Durante esse processo de descentralização e redefinição do PS, ainda em curso quando da redação desta dissertação, estão sendo discutidos os desafios que o Plantão Social necessita superar e a sua perspectiva de funcionamento em um sistema descentralizado.

A SMAS vem reafirmando a necessidade de implementar um Sistema Descentralizado de Assistência Social. Nesse sistema, a perspectiva é que o Plantão Social possa ser, efetivamente, uma das “portas de entrada” na Política de Assistência Social. Para cumprir essa função, ao Plantão Social deverão ser garantidas as interfaces necessárias e construída a intersetorialidade com as demais políticas sociais do município. Essa necessidade se deve ao fato de favorecer ao usuário a inserção e travessia nas ações do proposto Sistema Descentralizado de Assistência Social.

Para isso, o Plantão Social deve ser articulado com os outros programas da assistência social e demais políticas sociais, visando um esforço simultâneo dessas políticas para superar as situações de exclusão social vivenciadas pelos seus usuários. Nessa direção, o Plantão Social superaria a condição de serviço fragmentado e se firmaria como um dos serviços iniciais na malha de serviços oferecidos por esse sistema.

O Plantão Social poderá ser um espaço efetivo de transferência de renda, seja através de recursos financeiros, seja em espécie. Uma vez que se espera que a descentralização intramunicipal dos serviços aumente a demanda, será necessária a ampliação de recursos financeiros, na perspectiva de poder, a longo prazo, atender o amplo leque de demandas relativas aos diversos problemas de subsistência apresentados pelos usuários atuais e futuros.

Como o Plantão Social trabalha com a concessão de benefícios, a descontinuidade deles, já discutida anteriormente, e a ausência de um orçamento definido para o atendimento às famílias com problemas de subsistência no município fragilizam esse serviço na sua condição efetiva de transferência de renda nos casos de urgência e emergência apresentados por estas famílias.

É fato que o Plantão Social necessita ser reestruturado para que possa superar a condição de repasse de benefícios insuficientes, escassos e descontínuos. Para isso, é fundamental que tenha seu orçamento garantido, considerando as necessidades da população, e não de acordo apenas com as prioridades políticas da PBH.

Como mostra a TAB. 12, a demanda latente em BH pelas ações emergenciais básicas, prioritariamente por famílias de renda zero até dois salários mínimos, equivale a um quantitativo de 214.492 domicílios.

TABELA 12

**Número de domicílios por faixa de rendimento mensal do chefe (em salários mínimos),
segundo regiões administrativas - BH 1991**

Regional	Até 0,5	De 0,5 a 2	De 2 a 3	De 3 a 5	De 5 a 10	De 10 a 15	De 15 a 20	De 20	Total
Barreiro	5.312	22.250	8.936	8.309	4.946	822	225	250	51.050
Centro-Sul	3.257	10.237	3.811	6.254	13.393	10.242	6.444	16.390	70.028
Leste	5.312	21.491	8.207	10.040	10.721	3.964	1.660	1.980	63.375
Nordeste	5.307	23.300	8.635	8.958	8.446	3.121	1.371	1.825	60.963
Noroeste	6.523	30.265	11.763	13.469	14.184	4.888	1.979	2.310	85.381
Norte	4.427	15.724	5.471	4.778	3.299	760	229	287	34.975
Oeste	5.600	21.099	7.143	7.871	9.652	4.553	2.215	3.812	61.945
Pampulha	1.969	6.814	2.806	3.494	4.859	2.202	1.052	2.011	25.207
Venda Nova	5.320	20.285	7.295	6.269	4.472	927	275	282	45.125
Total BH	43.027	171.465	64.067	69.442	73.972	31.479	15.450	29.147	498.049

FONTE - IBGE: Censo demográfico de 1990 – Dados trabalhados pela PRODABEL e SMAS.

Essa realidade sugere que, além da necessidade de se ampliar a cobertura, deve-se constituir também um efetivo mecanismo redistributivo capaz de elevar o padrão de vida dessas famílias.

Procurando otimizar a cobertura do atendimento emergencial na cidade, foi criado em 1999, através do Plantão Social, o Fórum Municipal de Ações Emergenciais Básicas, que tem a participação de grande parte das entidades filantrópicas de Belo Horizonte que trabalham com atendimento emergencial.

Pretende-se com esse Fórum criar um cadastro único de usuários, com objetivo de otimizar os benefícios, como também criar critérios únicos de acesso aos serviços.

Com isso a SMAS pretende ampliar a cobertura do atendimento emergencial na cidade, mas garantindo a primazia do município no financiamento e execução dessa política assistencial.

A superação dos desafios apresentados são, na minha percepção, determinantes para o avanço do Plantão Social como política pública, sendo também vital para a garantia da qualidade dos serviços prestados à população.

O próximo capítulo terá como conteúdo uma discussão acerca da percepção dos profissionais em relação ao Plantão Social no novo paradigma da assistência social e a atuação desses profissionais nessa nova perspectiva.

4 O PLANTÃO SOCIAL VISTO PELOS TÉCNICOS

Como se discutiu anteriormente, os plantões sociais atuam com repasse de benefícios e contam com uma enorme gama de excluídos buscando uma possibilidade de vida, e em muitos casos o repasse do benefício em espécie representa a garantia da sua sobrevivência.

Nesses plantões sociais atuam assistentes sociais, profissionais escalados para conferir o mérito social da demanda, dentro dos critérios preestabelecidos, de modo que não se configure um favorecimento ilícito. A prática profissional do assistente social no Plantão Social é uma das atividades mais difíceis para esse profissional. Como já visto, geralmente esse serviço constitui um atendimento emergencial de necessidades básicas de subsistência do usuário. Atuando como coordenadora no Plantão Social de Belo Horizonte, situado na região central deste município, convivi diariamente com várias faces da dramaticidade dos efeitos da exclusão social¹ sobre vasta parcela da população de Belo Horizonte.

O Plantão Social é visto como “*amortecedor de conflitos*” para uns e “*varejão e pronto-socorro*” para outros. É considerado uma prática difícil que, além de ineficaz, provoca grande desgaste emocional. Tem sido rejeitado por alguns profissionais por ser uma prática supostamente assistencialista.

Para compreender a intervenção dos assistentes sociais no Plantão Social e o significado que eles atribuem a esse serviço, este estudo entrevistou onze assistentes sociais que atendem ou já atenderam no Plantão Social da PBH, incluindo a gerente atual do Plantão e a ex-diretora do Departamento, que ocupou o cargo por um período de oito anos. Nesse Plantão já trabalharam quatorze assistentes sociais desde a implantação dos serviços em 1993. O universo pesquisado corresponde, assim, a 70,57% do total de profissionais.

¹ “A noção de vulnerabilidade social merece melhor esclarecimento para distingui-la da concepção de carências. É tradicional e necessário, principalmente no Brasil, país campeão mundial da desigualdade na distribuição de riqueza, ultrapassar a concepção de que vulneráveis são os indigentes, isto é, aqueles que vivem abaixo da linha da pobreza ou na linha da miséria. Aquela que não tem poder de consumo é discriminado, excluído, apartado e, por decorrência, vulnerável; conseqüentemente a vulnerabilidade virá da idade, do desemprego, da etnia, do gênero, do território, da representação política, etc.” (Sposati, 1995: 9).

As entrevistas foram semi-estruturadas, apresentando, dentre outras, as seguintes questões:

- Que significado você atribui ao Plantão Social?
- O que o Plantão Social representa para a política de Assistência Social?
- Qual o significado do Plantão Social na vida das pessoas?
- Qual o objetivo da Secretaria com o Plantão Social?
- Qual a contribuição que o Serviço Social do Plantão pode trazer para a sociedade?
- Com a implantação da LOAS no município, houve alguma alteração na atuação do Plantão Social?
- Onde deve ser incorporado o Plantão Social no sistema de Assistência Social?
- O Plantão Social é legítimo? O que o legitima?
- Você acha que o Plantão Social garante as funções previstas na LOAS?
- Se não garante, quais são as dificuldades?
- O que seria necessário para garanti-las?
- O Plantão Social apresenta efetividade enquanto política de proteção social?

Quanto à formação profissional, todos os assistentes sociais foram graduados na Escola de Serviço Social da PUC Minas, fato que pode explicar, em parte, a uniformidade nas concepções sobre a prática profissional, mas não elimina as grandes divergências no dia-a-dia do fazer profissional. A intervenção dos profissionais está substancialmente influenciada pela formação profissional e pelo conhecimento da realidade social na qual estão atuando. Colocam-se em questão seus valores, suas experiências, opondo-se em alguns momentos à instituição por serem valores diferenciados.

Assim, tanto a profissão como o profissional se inserem num contexto sócio-histórico, num espaço contraditório, *que atravessa e conforma o cotidiano do exercício profissional do Assistente Social, afetando as suas condições e as relações de trabalho, assim como as condições de vida da população usuária dos serviços Sociais (Iamamoto, 1998: 19)*. Atuando no cotidiano do Plantão Social, esse profissional utiliza

seus conhecimentos técnicos, sua vivência e seus valores, num processo de convivência diária com os usuários da assistência social.

Com este estudo, pretende-se situar as percepções dos assistentes sociais² acerca do Plantão Social. Isso porque o Plantão tem recebido várias críticas, seja pelo traço assistencialista visto por alguns técnicos, seja pela dificuldade desse serviço em acompanhar o novo *status* adquirido pela assistência Social. Observem-se as falas de alguns entrevistados:

Eu acho que o plantão depende muito da forma como ele está organizado, porque a gente via várias situações: pessoas que realmente estavam precisadas, chegavam lá necessitadas daquele serviço e satisfeitas naquela necessidade, e com a possibilidade de superar aquela situação. E tinha outras com uma expressão de dependência mesmo do Plantão. Criavam uma relação muito de dependência com algum benefício, como a cesta básica.

O Plantão Social, eu acho que ele separado, sem interlocução com outros serviços, eu acho que ele deixa a desejar: na forma que a gente vai vivenciando ali o dia-a-dia, que é o atendimento mesmo, a emergência que chega, e a gente faz um atendimento num prazo curto, porque tem pessoas aguardando, tem ou não tem o benefício pra aquele momento, mas eu acho que ele fica um pouco isolado, se não tiver articulação maior com outros serviços, ele deixa a desejar no meu entendimento.

Bem, o Plantão Social, no meu entender, é assistencialista, porque cria dependência nas pessoas; as pessoas não buscam alternativas para suas vidas, não caminham com suas próprias pernas”.

Bom, o Plantão, para mim, é visto de forma isolada, ele é visto em um determinado local, trabalhando de forma pontual, circunstancial, ele não possibilita a gente ver o alcance mesmo da ação.

O que se pode perceber nessas falas é que, apesar de ser um consenso entre os profissionais da área que a assistência social é “*direito do cidadão e dever do Estado*”, uma parcela dessa categoria ainda tem uma visão conservadora do Plantão Social, no que diz respeito ao usuário. Assim, aparece no discurso de alguns profissionais que o Plantão “vicia” o usuário, ao ponto de ele não fazer esforço para garantir a sua própria sobrevivência.

² Para que os técnicos se sentissem livres para expor a suas opiniões, garanti a eles a preservação do anonimato.

Será que procurar a assistência social é mesmo acomodação? Se for, como fica o direito do usuário garantido legalmente? Aldaiza Sposati discute essa questão:

em princípio, a assistência social não é acomodação, já que supõe a ação do sujeito que necessita buscar sua satisfação. Porém, o modo político pelo qual se processa a assistência torna a necessidade reificada. Mercadoria a ser adquirida com a moeda da sujeição do necessitado. Nessa relação subordinante o preço é despojar-se do protagonismo pela subalternidade consentida” (Sposati, apud Yazbek, 1993:12).

Tradicionalmente, a demanda da população pelo atendimento de necessidades básicas de sobrevivência tem sido uma rotina permanente tanto nos órgãos públicos como nas entidades filantrópicas e religiosas. Hoje, mesmo ocupando formalmente o tripé da Seguridade Social, a assistência social ainda é uma política para as necessidades do pobre necessitado, não respondendo pelo conjunto das necessidades sociais.

Dessa forma, o profissional do Plantão Social atua entre o conservadorismo da prática política e o avanço constitucional da política de assistência social, considerando em alguns momentos o atendimento emergencial como uma prática profissional retrógrada, incapaz de contribuir para o avanço da assistência social como política pública de Seguridade Social.

O Plantão Social tem sido considerado por alguns técnicos como um espaço de exercício do assistencialismo³. Isso contribuiu em outros momentos para não se pensar o emergencial na prática da assistência social, como já discutido.

Entendo que o assistencialismo é uma característica das políticas sociais brasileiras, em especial da política de assistência social, que, desde o seu nascedouro até o momento atual, não se desvencilhou totalmente de tal característica. Vale ressaltar, contudo, que essa característica não é um traço exclusivo do atendimento emergencial, mas sim da política de assistência social como um todo. A questão do assistencialismo é clarificada por Aldaiza Sposati quando ela afirma que:

³ “O assistencialismo é uma das atividades sociais que historicamente as classes dominantes implementaram para reduzir minimamente a miséria que geram e para perpetuar o sistema de exploração. Essa atividade foi e é realizada com matizes e particularidades, em consonância com os respectivos períodos históricos, em nível oficial e privado, por leigos e religiosos. A sua essência foi sempre a mesma (à margem da vontade dos “agentes” intervenientes): oferecer algum alívio pra relativizar e travar o conflito, para garantir a preservação de privilégios em mãos de uns poucos” (Aloyón, 1995:48).

é preciso tornar claro que a prestação de serviços assistenciais não é o elemento revelador da prática assistencialista. Considerar que a prestação de serviços é meramente reprodutora, paternalista, opressora significa afirmar que a prática profissional é unidirecional, realizando somente o interesse do capital. Há que se recuperar no âmbito de ação profissional o interesse dos setores populares. Há que se ter presente que esses serviços atendem a necessidades concretas da população. Não é a simples presença do benefício intermediando a ação profissional que a caracteriza como assistencialista. O que está em questão é a compreensão mesma da finalidade social na definição dos interesses da força de trabalho ou do Capital. (Sposati, 1985: 68)

Uma outra questão recorrente nas falas dos assistentes sociais é o isolamento do Plantão Social das outras políticas e programas setoriais da própria SMAS. De fato, os serviços, programas e projetos da SMAS não constituíram uma rede integrada de atendimento social; eles se organizam isoladamente, sem interfaces e interlocuções, muitas vezes impossibilitando ao usuário acessar outros serviços da assistência social.

A assistência social, como está organizada tanto na SMAS quanto na maioria dos municípios brasileiros em que foram implantados serviços similares, em geral *constitui-se em ações compensatórias e complementares face à desigualdade estrutural da sociedade capitalista, que se sobrepõem a programas de outros setores da política social que não alcançam ou excluem essa população (Yazbek, 1992: 59).*

Ainda em relação à significação do Plantão Social para a Política de Assistência Social, pode-se analisar algumas outras falas:

Eu acho que o Plantão Social pode ser uma porta de entrada, porque é um espaço onde a pessoa tem pra tá falando da sua situação. Muitas das vezes, a gente via pessoas que iam lá mais para serem ouvidas. Não tinham nem tanto uma demanda concreta, mas era um espaço onde ela tava sendo ouvida. Eu penso o Plantão assim, ele como uma porta de entrada mas com integração com outras políticas.

Bem, primeiro, é um serviço importante onde o profissional fica diante do real problema. O real problema na área da assistência social é a exclusão social, e ele tá diante do excluído. Então isso aí é muito importante.

Não resta a menor dívida que é um trabalho necessário nas atuais condições de vida da população, dessa política neoliberal, nessas condições de desemprego, de miséria, não resta dívida que é um serviço que é necessário para a comunidade.

É um desafio para a política de assistência social. Eu vejo o Plantão como uma coisa muito importante dentro da política de assistência social, porque como a gente vai trabalhar a proteção social?

Então, eu acho que os plantões, inclusive o plantão social, ele é uma excelente porta de entrada, porque as pessoas vêem seus problemas resolvidos de forma imediata. Acho que tem uma coisa do imediato aí que é muito importante, e é importante mesmo, não acho que você tem que ver isso com preconceito, não.

Acho que tem uma coisa no plantão que é legal. Então, ele é uma excelente porta de entrada pro usuário dentro da política, ou pelo menos deveria ser: uma pena que muitas vezes termina dentro do próprio plantão. A entrada, o problema não é a entrada, o problema é a permanência e a saída. Então, o plantão, com certeza, é uma excelente porta de entrada. Mais do que isso, eu acho que ele permite a entrada, e permite isso que eu falei. Acho que o atendimento às situações de urgência emergência das pessoas que têm com problemas de subsistência. Acho que, de fato, isso é muito importante.

Observa-se nessas falas que o atendimento emergencial goza de uma certa legitimidade junto aos assistentes sociais técnicos do serviço; o que está em questão é a localização, organização e integração desse serviço dentro da política de Assistência Social. Essa questão remete a uma reflexão sobre a importância do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social.

Entende-se por Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social aquele que propicia a efetiva partilha de poder e definição de competências das três esferas de governo, a prática da cidadania participativa através dos Conselhos de Assistência Social e as transferências de responsabilidade pela execução dos serviços, programas e projetos para os estados, distrito federal e municípios, devidamente acompanhados do correspondente repasse de recursos. Estabelece, também, o princípio do comando único em cada nível de governo e a necessária participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações desenvolvidas. (Norma Operacional Básica da Assistência Social)

Essa diretriz representa uma nova perspectiva para a política de Assistência Social, no sentido de avançar numa proposta democrática e renovadora, consolidando a participação da sociedade e das instâncias de poder local e reafirmando a responsabilidade do Estado como provedor social. A implantação efetiva desse sistema

descentralizado e participativo é decisiva para a Assistência Social adequar suas práticas às necessidades sociais, de forma a otimizar a qualidade dos serviços e permitir o controle público das ações de assistência social.

No âmbito municipal, esse sistema propõe concretamente organizar e articular o conjunto de ações conduzidas pela política de assistência e pelas diversas políticas, com vistas a assegurar ao público da assistência um projeto de inclusão social com fluxos definidos, que possibilitem ao usuário a segurança da travessia nas políticas sociais do município.

Ainda com vistas a discutir o Plantão Social diante do novo paradigma da assistência social, será feita a seguir uma reflexão sobre as garantias das prescrições da LOAS e sobre a legitimidade e efetividade do Plantão na percepção dos assistentes sociais.

Acho que a promoção social demanda uma articulação maior de ações. O Plantão hoje oferece benefícios. A promoção exige uma mudança de palamar, de padrão de vida. Acho que ele deve estar muito bem articulado com outros serviços em outras áreas, pra gente conseguir ver a função de promoção efetivada.

Eu acho que não há proteção integral, eu acho que ele ainda é pontual, é naquela necessidade, é aquele serviço que o Plantão pode e tem pra oferecer naquele momento, seja no nível de atendimento direto, nível de encaminhamento e articulação.

Eu acho que o atendimento no Plantão é muito pontual. Se protegesse as pessoas, elas não voltariam com tanta frequência e não estariam tentando burlar os critérios para serem atendidas novamente.

Eu acho que, dentro das funções, a primeira seria de proteção, mas deve garantir uma inserção, acho que é isso, esse gancho é que falta nele. Ele tem que proteger imediatamente. Só que ele protege, mas ele tem que fazer uma ponte principal, que acho que é no viés da inserção.

A Assistência Social, na condição de Política de Seguridade Social, tem enfrentado inúmeros desafios decorrentes da exclusão social e suas conseqüentes vulnerabilidades. Isso traz para a assistência a necessidade de desenvolver suas próprias ações articuladas

com as demais políticas públicas, buscando a intersectorialidade⁴ na atenção aos segmentos da população excluídos dos bens e serviços disponíveis na sociedade.

Para isso, a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB-AS) disciplina os procedimentos operacionais para a implementação da Política Nacional de Assistência Social. Nesse sentido, cabe à Assistência Social desenvolver quatro funções distintas e complementares⁵:

- **Inserção**

Entendida como forma de inclusão dos destinatários da assistência social nas políticas sociais básicas propiciando-lhes o acesso a bens, serviços e direitos usufruídos pelos demais segmentos da população.

- **Prevenção**

No sentido de criar apoios nas situações circunstanciais de vulnerabilidade, evitando que o cidadão resvale do patamar de renda alcançado ou perca o

⁴ "A intersectorialidade deve ser compreendida como um princípio que privilegia a integração matricial das políticas públicas urbanas e sociais tanto na fase de sua formulação quanto na execução e monitoramento. Sua aplicação é condição necessária tanto para superar a fragmentação existente no planejamento e na execução das políticas setoriais quanto para garantir uma gestão sinérgica e equalizadora que supere as recorrentes superposições e "competição" dos diversos programas e ações municipais." (ROSA, Júnia Santa. Artigo: Reforma Administrativa da PBH: Princípios e condicionantes da descentralização Intramunicipal. Política Social nº 0 julho/agosto de 2001, Publicação da Prefeitura de Belo Horizonte/ Secretaria Municipal da Coordenação de Política Social).

⁵ As funções são inter-relacionadas e desenvolvidas por intermédio de:

Benefício de Prestação Continuada: é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 67 (sessenta e sete) anos ou mais, e que comprovem não possuir meios a própria manutenção e nem de tê-la provido por sua família (Art. 20 da LOAS);

Benefícios Eventuais: são aqueles que visam o pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja a renda mensal per capita seja inferior a um quarto do salário mínimo (Art22 da LOAS);

Serviços Assistenciais: entende-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem a melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos na LOAS. Na organização dos serviços será dada prioridade à infância e à adolescência em situação de risco pessoal e social;

Programas: compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais;

Projetos de Enfretamento da Pobreza: compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populacionais em situação de pobreza, a fim de subsidiar as iniciativas que lhes garantam meios para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação da qualidade de vida, preservação do meio ambiente e sua organização social.

(MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS). *Norma Operacional Básica da Assistência Social - Avançando para a construção do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social*. Brasília-DF, dez. 1999).

acesso que já possui aos bens e serviços mantendo-o incluído no sistema social a despeito de estar acima da linha de pobreza e/ou atendido pelas políticas socioeconômicas setoriais.

- **Promoção**

Vista como a função de promover a cidadania, eliminando relações clientelistas que não se pautam por direitos e que submetem, fragmentam e desorganizam os destinatários da Assistência Social.

- **Proteção**

Compreendida como a atenção às populações excluídas e vulneráveis socialmente, operacionalizada por meio de ações de redistribuição de renda direta e indireta.

Para analisar o papel do Plantão dentro do novo ordenamento da Assistência Social, é importante pensar o Plantão Social inserido no proposto Sistema Municipal de Assistência Social. Mesmo porque, por si só, não deveria e não conseguiria cumprir todas as funções previstas na LOAS. São previstos nesse sistema vários serviços, programas e projetos de forma a complementar uns aos outros.

Dessa forma, entendendo que o Plantão dá a sua contribuição atendendo às urgências e emergências da população, contribuição essa operacionalizada através da garantia de atividades de acolhida e escuta, veiculação da informação, encaminhamentos e oferta de benefícios temporários. Assim o Plantão busca cumprir a função de proteção, de forma parcial, entendendo que é decisiva a retaguarda de outros programas para que o Plantão tenha de fato efetividade.

Isso indica para a PBH que é necessário mudar a interlocução dentro da SMAS, ou seja, as demandas do Plantão Social precisam ter eco nessa Secretaria e nas políticas sociais do município, de forma que ele cumpra o papel de porta de entrada, proposto pela própria Secretaria. Esse serviço, por si só, não pode ser pensado como um instrumento de emancipação social, porque a emancipação pressupõe medidas mais amplas de políticas sociais. Portanto, o Plantão Social situa-se claramente no plano da proteção social.

Eu acho que o Plantão constitui uma referência na cidade. Existe uma demanda para o serviço. Essa demanda, no meu entender, legitima o Plantão.

Com certeza, o Plantão é legítimo! O que legitima é a quantidade de atendimento que a gente faz diariamente, porque se ele não fosse legítimo não teria essa demanda toda, é um sinal que a população precisa, é um serviço que ela utiliza realmente.

O que legitima o Plantão são os usuários dele, e o efeito que ele tem. Primeiro, a função de atender de fato às necessidades prementes da população, quando ela precisa, e depois, contraditoriamente, amenizar as situações mais conflituosas.

A discussão que se faz acerca da legitimidade do Plantão Social procura entender se é justificada a existência desse serviço. De acordo com o conteúdo das entrevistas, a demanda espontânea que chega diariamente ao Plantão o legitima, já que essa demanda comprova a necessidade dos usuários.

Entretanto, caso se considere a legitimidade do Plantão como serviço de redução das desigualdades sociais, ele não se configura como um programa de enfrentamento da pobreza. Seria necessária uma estratégia mais abrangente de enfrentamento da pobreza e redução das desigualdades sociais. Isso significa que o Sistema Descentralizado de Assistência Social, além de constituir uma rede de proteção social, deve contribuir para combater a exclusão social. Assim, a assistência social estaria sendo reconhecida como uma política estratégica na concretização dos direitos sociais. A proteção social estaria instaurada de forma incondicional, baseada no status de cidadania.

Ao buscar relatos do dia-a-dia dos Assistentes Sociais no Plantão da SMAS-PBH, procura-se compreender os significados que são atribuídos e construídos no fazer profissional. As situações vivenciadas pelos assistentes sociais no dia-a-dia do Plantão provocam angústias e desgaste emocional no desenvolvimento do trabalho, gerados pela necessidade de criar condições de resistência frente às pressões, problemas e desafios que são impostos cotidianamente.

As limitações objetivas do trabalho, como a insuficiência de recursos financeiros e materiais, a inadequação do espaço físico, aliadas às condições subjetivas, como o relacionamento entre colegas de trabalho, ruídos de comunicação, pressões internas e externas das organizações governamentais, insatisfação dos usuários do serviço, compõem um conjunto de situações que contribuem para determinar o comportamento

dos profissionais, no Plantão Social da SMAS-PBH. Também não se pode esquecer que esses comportamentos estão condicionados pelo contexto histórico, como mencionado anteriormente. Porém, cada profissional manifesta suas impressões e angústias diferenciadamente.

Seguem alguns relatos dos assistentes sociais:

Eu acho que no dia-a-dia do assistente, ele é um trabalho que não possibilita muita criatividade, porque é muito repetitivo; quase não tem tempo de refletir a própria prática.

Este Plantão significa, pelo menos o que eu percebo nos meus sentimentos e na conversa que eu tenho com os outros técnicos, que ao mesmo tempo que é a realização por estar contribuindo de alguma forma com quem está precisando de receber algum benefício num momento de vulnerabilidade, ele me traz também um sentimento de impotência em relação às políticas públicas e às políticas sociais.

A organização do atendimento do Plantão, conforme testemunham os profissionais, é burocratizada e mecânica, trazendo aos técnicos um grande desgaste no seu dia-a-dia. A repetição das tarefas também é um agravante, porque na verdade essa repetição esvazia a prática, tornando-se uma atividade desprovida de atos criativos.

Marilda Iamamoto (1998) traz-nos uma reflexão sobre a atuação dos profissionais afirmando que os técnicos, na condição de agentes implementadores de políticas públicas, necessitam conhecer detalhadamente a realidade social na qual estão atuando, buscando formas criativas de garantir direitos, ter competência para negociar institucionalmente projetos, sendo capazes de atuar para além da execução.

Reconhecidas as limitações institucionais, torna-se importante buscar estratégias para que a conjuntura institucional não condicione de forma unidirecional as possibilidades dos profissionais. Caso contrário o profissional cai no fatalismo, como se a realidade estivesse posta de tal forma que pouco se pode fazer para modificá-la.

Bem, para mim o Plantão gera frustração, gera angústias e medo do dia seguinte.

Eu, quando acordo, preparo-me mentalmente porque eu vou atender no Plantão. Preocupo-me com o que vai acontecer, quais situações vão aparecer.

Os profissionais manifestam angústias, nas suas falas e em alguns casos até verbalizam o desinteresse de continuarem trabalhando, devido ao “estresse” que esse trabalho pode causar.

Segundo Dejours:

A atividade do trabalho, pelos gestos que ela implica, pelos instrumentos que movimenta, pelo material tratado, pela atmosfera na qual ela opera, veicula um certo número de símbolos. A natureza e o encadeamento destes símbolos dependem, ao mesmo tempo, da vida interior do sujeito, isto é, do que ele põe, do que ele introduz de sentido simbólico no que rodeia e no que ele faz. (Dejours, 1949: 50)

Quando a execução de uma tarefa provoca angústia mesmo antes do início de sua realização, isso pode ter vários significados que vão desde o sucesso ou fracasso dessa tarefa.

Assim, pode-se pensar esses sentimentos relacionados a uma hipótese:

- O Plantão Social tem um limite concreto, uma vez que os recursos estão sempre aquém da demanda. Isso pode causar insatisfação devido à reduzida possibilidade de mudança nesse quadro.

Assim, pode-se pensar que o profissional estaria emitindo uma mensagem para os gestores da SMAS, procurando sensibilizá-los, no sentido oferecer-lhes melhores condições de trabalho, pelo menos, no que diz respeito aos recursos a serem repassados para população.

Em relação ao papel dos profissionais no Plantão Social, os técnicos relatam:

O técnico do serviço social vai possibilitar uma leitura dessa realidade, vai estar de frente com as demandas.

Eu acho que o profissional que trabalha no Plantão Social vai se capacitando a cada dia. Acho que é ali onde acontece a relação do usuário com o profissional.

O Plantão Social, no dia a dia dos assistentes sociais, é a tradução mais concreta do papel do assistente social: na minha opinião, é a possibilidade que o profissional assistente social tem de escutar as demandas dos usuários da assistência e da intermediação da distribuição do mínimo que o Estado pode estar passando para a população mais pobre de uma cidade. Então, esse é o significado, mas eu sinto que os profissionais, assistentes sociais, muito por causa

da formação da escola, eles não entendem muito o significado da palavra proteção. As pessoas ainda acham que o mercado vai resolver o problema de todo mundo e que cidadão é quem tem carteira assinada. Eu acho que essa cultura da cidadania via carteira de trabalho dificulta muito pra que o assistente social compreenda exatamente o que significa a distribuição de benefícios.

É interessante observar nessas falas que a dimensão política da prática institucional também se concretiza à medida que o profissional trabalha junto ao usuário a questão socioeducativa, numa perspectiva de conhecer a realidade em que está vivendo. O profissional estabelece uma relação com o usuário, discute sua proposta de vida, reflete sobre a conjuntura, ultrapassando dessa forma o mecanismo de apenas repassar o benefício. Os profissionais apontaram em suas falas que o serviço social no Plantão tem um papel de facilitador no que se refere à vida do usuário.

O assistente social abre caminhos para o usuário, ele sempre tenta buscar uma saída, seja no serviço público ou fora dele, ele tem que dar conta de resolver.

O discurso do profissional sublinha a obrigação de resolver o problema apresentado pelo usuário. Várias vezes nas entrevistas os assistentes pareciam chamar para si essa responsabilidade.

Marilda Iamamoto (1998), ao analisar essa questão, diz que o assistente social não deve reforçar o “*messianismo profissional*” que coloca a sua vontade política e a sua vontade profissional acima de qualquer limitação, ou seja, não analisa a sua prática dentro dos limites e possibilidades da realidade social na qual está atuando, com uma visão fora do contexto social acreditando que, de forma mágica, pode transformar a realidade social.

Foi recorrente nas falas dos profissionais a necessidade da prática profissional ter uma perspectiva de trabalho coletivo. Essa necessidade vem da importância dada aos espaços de participação da população usuária e do profissional na busca do fortalecimento da cidadania.

Nessa concepção, o trabalho coletivo é a possibilidade de operarmos com projetos políticos que tenham por horizonte a consolidação da democracia e o fortalecimento da Cidadania. Trata-se de uma prática que parte de uma teleologia e que

busca construir, juntamente com a população usuária, mediações consistentes para atingi-la.

A ausência desse trabalho coletivo para além da atuação profissional reduz os espaços de participação da população usuária e do profissional; além do mais, não contribui para consolidar a cultura de participação, enfraquecendo, conseqüentemente as lutas coletivas pela cidadania.

Durante as entrevistas, pôde-se observar que o profissional percebe a contradição, a tensão existente entre Assistência Social e Cidadania, vislumbram outras possibilidades e acreditam em estratégias, mais ampliadas, capazes de contribuir na garantia da redução das desigualdades sociais.

Grande parte dos assistentes sociais entrevistados tem claro para si que o Plantão Social não pode ser visto somente como um serviço assistencialista. É necessário enxergá-lo por inteiro, ou seja, enquanto proteção social nas urgências e emergências, mas dentro de um sistema de proteção social ainda precário e desarticulado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo acerca da realidade vivenciada no Plantão Social da Prefeitura de Belo Horizonte nos fez pensar que o Plantão Social, em um certo sentido, sintetiza as contradições das políticas sociais do município. A demanda incessante pelos serviços ofertados pelo Plantão Social demonstra que o sistema descentralizado de assistência social previsto pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) não se efetivou, posto que condições mínimas de vida não têm sido asseguradas à maioria da população. Assim, as políticas sociais se apresentam ineficientes e desarticuladas das políticas econômicas, contribuindo dessa forma para a sua desintegração interna e superposição de programas e beneficiários.

Hoje, o Plantão Social da PBH, além de conviver com o legado histórico da negação da assistência enquanto responsabilidade estatal, convive com o novo paradigma da Assistência Social pós-Constituição de 1988, que eleva a assistência ao *status* de política de Seguridade Social, reconhecida como direito do cidadão e dever do Estado. Nessa condição, a assistência deve garantir a universalidade do atendimento no que se refere ao universo dos sujeitos que são credores dessa política. Essa universalidade, prevista constitucionalmente, traz para o dia-a-dia do Plantão Social uma contradição, já que os profissionais executam os atendimentos dentro dos critérios estabelecidos de elegibilidade, tendo que selecionar, entre os pobres, os miseráveis. Essa contradição vivenciada no Plantão Social de BH é sintoma e reflexo do fato de o Brasil não conseguir garantir atendimento a todo cidadão necessitado, sobretudo um atendimento com padrões de qualidade.

Existe, assim, uma grande distância entre o arcabouço legal e a implementação prática dos dispositivos legais, o que leva a acreditar que a sua transformação em política pública efetiva dependerá da vontade política e da capacidade de organização da sociedade civil. As pessoas procuram o Plantão Social por diferentes vulnerabilidades, e muitas vezes, exigem que tenha retaguardas para acolhê-las. A ausência dessas retaguardas fragiliza o Plantão como política pública, mostrando alguns limites concretos à implementação da Assistência Social nesse novo paradigma.

O novo paradigma afirmado pela LOAS em relação à provisão pública de bem-estar social propõe a articulação da política de assistência social com as demais políticas

no sentido de otimizar recursos, numa perspectiva integrada de conhecer os problemas e buscar as soluções. Essa articulação inexistente na maioria das vezes, tornando a assistência social isolada das demais políticas, reduzindo seu impacto e efetividade como política social, fragilizando-a como possibilitadora de acesso aos serviços e de garantia dos direitos sociais.

Os profissionais do Plantão Social atuam entre a escassez de recursos alocados, ausência de integração entre os programas da assistência social e o avanço constitucional da política de assistência social, considerando em alguns momentos o atendimento emergencial como uma prática profissional retrógrada, incapaz de contribuir para o avanço da assistência social como política pública de seguridade social. Isso se deve ao fato de não se distinguir o legado tradicional da área, já discutido anteriormente, da necessidade e importância do atendimento emergencial para as famílias com problemas de subsistência.

Conforme dados do Plantão Social, a maioria da população que acessa esse serviço apresenta renda zero. Trata-se de famílias ou pessoas que, de fato, necessitam do atendimento emergencial e, para muitos profissionais, esse atendimento é incompatível com o novo *status* da Assistência social. A realidade, porém, mostra que não se pode negar a importância do atendimento emergencial para a população.

Para tanto, tem-se a ação dos profissionais da assistência, que acreditam que essas ações devem se concentrar na **promoção social**. As atividades de ajuda material ou financeira, destinadas à população com problemas agudos de subsistência, são chamadas de **assistência social**. O Plantão indica que, antes de trabalhar a Promoção Social, deve-se atender à demanda de urgência e emergência apresentada pela população. Assim, parece equivocado manter a dicotomia entre **assistência e promoção social**.

Para analisar o papel do Plantão dentro do novo ordenamento da Assistência Social, é importante pensá-lo inserido no proposto Sistema Municipal de Assistência Social. Mesmo porque, por si só, o Plantão não deveria e não conseguiria cumprir todas as funções previstas na LOAS. São previstos nesse sistema vários serviços, programas e projetos, de forma a complementar uns aos outros.

Dessa forma, entendo que o Plantão dá a sua contribuição atendendo às urgências e emergências da população, contribuindo essa operacionalizada através da garantia de atividades de acolhida e escuta, veiculação da informação, encaminhamentos

e oferta de benefícios temporários. Assim, busca cumprir a função de proteção, de forma parcial, entendendo que é decisiva a retaguarda de outros programas para que tenha de fato efetividade.

Isso indica para a PBH que é necessário mudar a interlocução dentro da SMAS, ou seja, as demandas do Plantão Social precisam ter eco nessa Secretaria e nas outras políticas sociais do município, de forma que ele cumpra o papel de porta de entrada, proposto pela própria Secretaria. Esse serviço, por si só, não pode ser pensado como um instrumento de emancipação social, porque a emancipação pressupõe medidas mais amplas de políticas sociais. Portanto, o Plantão Social situa-se claramente no plano da proteção social.

Ficou evidente a heterogeneidade de questões que transitam e permeiam o Plantão Social. Absorve as demandas da população e mostra as fragilidades das Políticas Sociais do município. Além disso, sugere os limites impostos para a inclusão da população em programas de prevenção e promoção social, disponibilizados por essas políticas.

Difícilmente os profissionais do Plantão Social conseguem incluir os usuários nos demais programas da PBH, seja pela ausência de vagas, seja pelos critérios estabelecidos, seja pelo perfil do usuário. Isso indica para a SMAS que é necessário repensar a lógica com que esses programas são constituídos e se, de fato, eles estão possibilitando a inclusão social.

Alguns técnicos acreditam que o Plantão Social não possibilita mudanças significativas na vida das pessoas. Isso se confirma em termos materiais, já que o benefício, por si só, não possibilita a promoção do sujeito. Mas em relação a outras carências, como orientação acerca das outras políticas sociais do município e a própria postura técnica de acolhimento do sujeito, fazem do Plantão Social um espaço público privilegiado para acolher a população que a ele recorre. Vale ressaltar que não houve como mensurar essa acolhida.

Uma outra idéia constantemente discutida no Plantão é relativa à acomodação do usuário que procura a assistência social. Assim, aparece no discurso de alguns profissionais que o Plantão “vicia” o usuário, ao ponto de ele não fazer esforço para garantir a sua própria sobrevivência. Bem, se procurar a assistência social é mesmo

acomodação, como fica, então, o direito do usuário garantido legalmente? Vale a pena repetir aqui a argumentação de Aldaiza Sposati:

...em princípio, a assistência social não é acomodação. Já que supõe a ação do sujeito que necessita buscar sua satisfação. Porém o modo político pelo qual se processa a assistência torna a necessidade reificada. Mercadoria a ser adquirida com a moeda da sujeição do necessitado. Nessa relação subordinante o preço é despojar-se do protagonismo pela subalternidade consentida. (Sposati, apud Yazbek, 1993:12).

Contudo, é importante reconhecer que o processo de elaboração da Lei Orgânica de Assistência Social e a sua aprovação envolveram a sociedade civil, criando um espaço para a assistência social no campo dos direitos, confirmando a necessidade de se romper com a pesada herança do favor aos necessitados. Também importante nesse processo é o movimento institucional proposto pela LOAS, que orienta a construção de canais formais de participação da sociedade civil, através dos Conselhos, Fundos e Planos de Assistência Social.

Esses instrumentos apontam a possibilidade de garantir o controle público das ações governamentais, bem como a construção e a consolidação do sistema descentralizado e participativo da assistência social.

Entretanto para, avançar na nova concepção proposta pela LOAS, será necessário romper com o ranço conservador, que ainda permeia o interior das instituições, e se caracteriza por:

- a. *predomínio do princípio da incerteza na distribuição de benefícios e serviços e, conseqüentemente, da proliferação de ações voluntaristas e improvisadas, sem a devida regulação estatal e sem controle democrático;*
- b. *ausência de garantias legais e de amparo jurídico no seu processamento;*
- c. *desperdício de recursos e superposição de provisões;*

- d. *focalização na pobreza extrema, com o conseqüente desamparo de segmentos sociais que, a despeito de não serem miseráveis, são pobres e vulneráveis à miséria; por isso, tais segmentos, se deixados à própria sorte, tendem a engrossar as fileiras da indigência ou trabalho degradante (este é o caso do benefício de Prestação Continuada regido pela LOAS);*
- e. *ausência de vínculos orgânicos entre a assistência social e as demais políticas públicas;*
- f. *cultivo do estigma, mediante a imposição constrangedora e punitiva do critério da menor elegibilidade; dos testes de meios (ou comprovações vexatórias de pobreza); e da fraudemanía, de acordo com o qual todo pobre, em vez de ser tratado como um cidadão que se habilita a fazer uso de um direito que lhe é devido sem condições, é visto como um suspeito de fraudar o sistema de proteção social pública. Impera, portanto, nessa modalidade de prática assistencial, a suspeição, em lugar da empatia, na relação entre as Instituições de assistência social e seus destinatários. (Pereira, 200: 228-229).*

Quanto ao atendimento emergencial, através do Plantão Social, pôde-se perceber, no decorrer deste trabalho, que essa política ilustra uma ambigüidade existencial. O atendimento às necessidades básicas de uma população é serviço central e crucial para a área de assistência social, e não importa como essa política vem sendo definida.

Se esse serviço é rejeitado, há uma crise de identidade da política de assistência social, pois está posta uma dificuldade em aceitar a sua própria especificidade. Fica para os profissionais da assistência social e para os gestores dessa política o desafio de desconstruir o estigma atribuído aos Plantões Sociais e de franquear um novo *status* a esses serviços, a meu ver cruciais, para que a Assistência Social possa efetivar suas expectativas, constantemente frustradas, de ser agente da chamada promoção social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALAYÓN, Norberto. *Assistência e assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza?* 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

ARRETCHE, Marta T. S. O sistema de proteção social brasileiro em direção a um modelo descentralizado. In: *São Paulo em Perspectiva*, v. 11, n. 3, 1997.

ARRETCHE, Marta T. S. *Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo*. UNESP, Campus Araraquara, São Paulo.

ARRETCHE, Martha. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, jul., 1996.

ARRUDA, Colin, FOWLER, Marcos Bittencourt. *LOAS: Lei Orgânica de Assistência Social anotada*. São Paulo: Veras, 1999. (Série Núcleos de Pesquisa 4).

AZEVEDO, Sylvia Maria. *Mestrado em Administração: proposta de uma tipologia*. In: *Revista de Administração* v. 31, n. 1, jan/1996.

BALERA, Wagner. A seguridade social na Constituição de 1988. In: *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1989.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília: GESST/SER/UnB, 2001.

CARTAXO, Ana Maria Baima. *Estratégia de sobrevivência: a previdência e o serviço social*. São Paulo: Cortez, 1995.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. A assistência social como política pública. In: *Discutindo a assistência social no Brasil*. São Paulo: Fundap, 1997.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. *Assistência social: uma política pública convocada e moldada para constituir-se em governo paralelo da pobreza*. In: *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, Ano XV, n. 46, 1994.

COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

COSTA, Suely Gomes. *Signos em transformação: a dialética de uma cultura profissional*. São Paulo: Cortez, 1995.

DEJOURS, Christophe. *A loucura do trabalho: estudo de psicopatologia do trabalho*. Trad. Ana Isabel Paraguay e Lúcia L. Pimentel. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1992.

DEMO, Pedro. Política social, educação e cidadania. São Paulo: Papirus, 1996.

DIAS, José Fernandes (Org). *Serviço social: intervenção na realidade*. CELATS. Petrópolis: Vozes, 1989.

DINIZ, Eli, AZEVEDO, Sérgio. Reforma do Estado e democracia no Brasil; dilemas e perspectivas. Brasília: UnB / ENAP.

DRAIBE, Sônia Miriam et al. A especificidade do "welfare state" brasileiro. Projeto: a política social em tempo de crise; articulação institucional e descentralização reflexões sobre a natureza do bem-estar. In: *Economia e Desenvolvimento*. Brasília, n. 3, 1989.

DRAIBE, Sônia Miriam. Prefácio. In: Silva, Maria Ozanira da Silva e. *Renda mínima e reestruturação produtiva*. São Paulo: Cortez, 1997.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. IPEA/IPLAN (1990). Para a década de 90. Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas Brasília, IPLAN/IPEA, 1990. 293 p.

ECO, Humberto. *Como se faz uma tese*. 15. ed. São Paulo: Perspectiva, 1977.

ESPING, Andersen, GÖSTA. *O futuro do "welfare state" na nova ordem mundial*. p.73-III, Lua Nova, n. 35, 1995.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do Estado capitalista: a função da previdência e da assistência social*. São Paulo: Cortez, 1995.

FALEIROS, Vicente de Paula. *O que é política social*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. (Coleção Primeiros Passos).

FLEURY, Sônia. Estado sem cidadãos. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FREITAS, Maria Raquel Lino. *Lei orgânica de assistência social à luz do enfoque integrado: uma visão crítica*. Brasília, DF: UnB. (Dissertação, Mestrado em Serviço Social).

GUIMARÃES, Débora Messeu Berg et al. *Políticas Sociais no Brasil* Brasília: Serviço Social da Indústria, DN-Super-DITEC, 1993. Caderno Técnico 18.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez, 1998.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *Renovação e conservadorismo no serviço social*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

IAMAMOTO, Marilda, CARVALHO Raul de. *Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. São Paulo: Cortez, 1998.

LAURELL, A. C. (Org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez / CEDEC, 1995.

LAVINAS, Lena et al. *Desigualdades regionais: indicadores socioeconômicos dos anos 90*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

MALLOY, James. *Política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MARQUES, Rosa Maria. Mudanças do mundo do trabalho e proteção social. In: *São Paulo em perspectiva*. São Paulo: Fundação SEADE, v. 9, n. 4.

MARTINS, Carlos Estevam. *Discutindo a assistência social no Brasil*. Organizado pela Secretaria da Assistência Social do MPAS, Assessoria Técnica da FUNDAP. São Paulo: FUNDAP / Brasília: Secretaria da Assistência Social/ MPAS, 1997. 145 p.

MESTRINER, Maria Luiza. A proteção social das organizações sem fins lucrativos; a regulamentação estatal da filantropia e da assistência social no Estado brasileiro. São Paulo: PUC-SP, 2000. (Tese, Doutorado em Serviço Social).

MESTRINER, Maria Luiza. *Assistência e seguridade social: oposições e aproximações*. São Paulo: PUC-SP, 1992. (Dissertação, Mestrado em Serviço Social).

Ministério da Previdência e Assistência Social – Secretaria de Assistência Social. Norma Operacional Básica da Assistência Social. Brasília, 1998.

MOLDAU, Juan Hersztajn. Os fundamentos microeconômicos dos indicadores de desenvolvimento socioeconômico. In: *Revista de Economia Política*, v. 18, n. 3 (71), jul. / set. 1998.

MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social*. São Paulo: Cortez, 1995.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa. Mapeando a exclusão social em Belo Horizonte. In: *Planejar BH*. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Planejamento de Belo Horizonte, Ano 2, n. 7, abril de 2000, p. 29-34.

NETTO, José Paulo. *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. São Paulo: Cortez, 1993. (Coleção Questões da nossa época, v. 20).

OLIVEIRA, Elisa Maria Andrade Brisola. *Plantão social: um cenário de lutas políticas*. São Paulo: PUC/SP, 1996. (Dissertação, Mestrado em Serviço Social).

OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org.). *Economia e trabalho: textos básicos*. Campinas: Unicamp/Setor-GDF, 1998.

OLIVEIRA, Maria N. *Dilemas na consolidação democrática da política de assistência social*. São Paulo: PUC-SP, 1992. (Dissertação, Mestrado em Serviço Social).

PENO, Angel. Política de promoção social e exercício da cidadania; uma crítica às práticas de confinamento da pobreza. In: *Serviço Social e Sociedade*, Ano X, n. 31, dez. 1989.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Centralização e exclusão social: duplo entrave à política de assistência social. In: *Ser Social* 3, Brasília, UNB 1998.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Org.). *Política social e democracia*. Rio de Janeiro: UERJ / São Paulo: Cortez, 2001.

POLESE, Mario. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo economia urbana y regional. IUP-1998.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

ROCHA, Sônia. Pobreza no Brasil: fatos básicos e implicações para política social. In: *Economia e Sociedade*. Campinas, (6): 141-51, jun. 1996.

ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado Providência*. Lisboa, Editorial Inquérito 1984.

SADER, E., GENTILI, P. (Orgs). Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANTOS, Boaventura de S. Reinventar a democracia. Lisboa, Gladita Publicações, 1998.

SANTOS, Boaventura de S. Subjetividade, cidadania e emancipação. In: *Pela mão de Alice*. Porto: Afrontamento, 1994.

SANTOS, Leila Lima. *Textos de serviço social*. São Paulo: Cortez, 1983.

SANTOS, Wanderlei Guilherme dos. *As razões da des-ordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SAWAIA, Bader (Org.). *As artimanhas da exclusão; análise psicossocial e ética da desigualdade social*. Petrópolis, 1999.

BIBLIOTECA DA
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

SCHONS, Selma Maria. *Assistência social entre a ordem e a des-ordem: mistificação dos direitos sociais e da cidadania*. São Paulo: Cortez, 1999.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - PBH. *Diagnóstico da Assistência Social Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 1998. (Mimeo).

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Formação profissional do assistente social: inserção na realidade social e na dinâmica da profissão*. São Paulo: Cortez, 1984.

SINGER, P. *A crise do "milagre"*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SINGER, Paul. Desemprego e exclusão social. In: *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, SEADE, v. 10, n. 1, jan./mar.1996.

SOARES, Gláucio A. D. X., D'ARAÚJO, Maria Celina (Orgs.). *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGU, 1994, p. 271-309.

SOLA, L. A., PAULANI, L. M. (Orgs.). *Lições da década de 80*. São Paulo: EDUSP/UNRISD, 1995, p. 201-221.

SOUZA, Celina. *Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes*. Petrópolis, RJ. Outubro/1999.

SPINK, Peter. *Parcerias e alianças com organizações não-estatais*. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001. 80 p.

SPOSATI, Aldaíza. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. São Paulo: Cortez, 1985.

SPOSATI, Aldaíza. *Assistência Social: desafios para uma política pública de seguridade social*. 1995. (Mimeo).

SPOSATI, Aldaíza. *Carta tema: a assistência social no Brasil, 1983-1990*. São Paulo: Cortez, 1991.

SPOSATI, Aldaíza. *Cidadania ou filantropia: um dilema para o CNAS*. São Paulo. Ago.1994. Relatório de pesquisa elaborado pelo Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP. (Mimeo).

SPOSATI, Aldaíza. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. In: *Serviço Social e Sociedade*, n. 68. São Paulo. Cortez, 2001.

SPOSATI, Aldaíza. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1989.

SPOSATI, Aldaíza. *Política de assistência social e direitos sociais*. São Paulo Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, 1997. (Cadernos do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP)

SPOSATI, Aldaíza. *Vida urbana e gestão da pobreza*. São Paulo: Cortez, 1988.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.

TEIXEIRA, Aloisio. *Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro*. Rio de Janeiro, UFRJ/IEI, 1990.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos sociais, afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 1999.

VIANNA, Luiz W. Liberalismo e sindicato no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

VIANNA, Luiz W., Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A americanização perversa da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan, UCAM, IUPERJ, 1998.

VIEIRA, Evaldo. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. *Serviço Social e Sociedade*, n. 53, Ano XVIII, mar. 1997.

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

VIEIRA, Evaldo. Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel. São Paulo: Cortez, 1983.

VIEIRA, Evaldo. Globalização, precarização das relações de trabalho e Seguridade Social. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 56, maio/1998.

VIEIRA, Evaldo. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. In: *Serviço social e sociedade*, n. 56, p. 9-22, 1998.

WEFFORT, Francisco Corrêa. O populismo na política brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

YAZBEK, Maria Carmelita. *A assistência social na conformação da identidade subalterna*. PUC-SP, 1992. (Tese, Doutorado em Serviço Social).

YAZBEK, Maria Carmelita. A política social brasileira dos anos 90: a refilantropização da questão social. In: Cadernos ABONG, São Paulo, n. 3, 1995.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez, 1993.

DOCUMENTOS

BIONDI, Márcia Pinheiro. Relatório de Atividades 1993 a 1996. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Belo Horizonte.

BRASIL, Presidência da República. Lei orgânica da Assistência Social n.º 8.742, de 07/12/93, publicada no DOU, de 08 de dezembro de 1993.

BRASIL. Constituição Federal. Brasília/DF: Senado Federal, 1988.

CBCISS. Documento Final do Seminário Alternativas da Política Assistencial Brasileira. Bonclima, Petrópolis, RJ, CBCISS, n. 90, 1974.

CNAS. Documento de Avaliação da Proposta Preliminar da Política Nacional de Assistência Social. Brasília, MPAS/CNAS, 1996. (Mimeo).

Lei n.º 7.099, de 27 de maio de 1996. Dispõe sobre a política de assistência social no Município e dá outras providências.

Mapa da Exclusão Social de Belo Horizonte. Resultados da Pesquisa Belo Horizonte-1999. Projeto FAPEMIG/CRA 819/96, PUC Minas/PBH.

MPAS. Conferência Nacional de Assistência Social. Cadernos de textos. Brasília, MPAS 1995.

Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB) - Avançando para a construção do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Secretaria de Estado de Assistência Social SEAS. Brasília-DF, dez. 1999.

Reforma Administrativa: Decretos e Regulamentação da Estrutura Organizacional da Prefeitura. SCOMPS, SCOMARH. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, Ano VII, n. 1.336, 16 de março de 2001.

Relatório Programa de Integração no Mercado de Trabalho-1999.

Relatório Técnico – Programa de Ações Emergenciais Básicas – 1994.

Relatório Técnico da Seção de Pesquisa Social do Serviço de Estudos Sociais Básicos do Departamento de Promoção Social da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, 1992.

Relatório Técnico do Departamento de Promoção Social da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, 1992.

Relatório Técnico do Serviço de Estudos Sociais Básicos do Departamento de Promoção Social da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, 1992.

Relatório Técnico *Sepultamento gratuito*. Programa de Ações Emergenciais Básicas, 1997.

Síntese do Diagnóstico Municipal da Assistência Social, Município de Belo Horizonte, 1997, PBH/ SMDS/ CMAS, 1998.

REVISTAS

Planejar - BH: Publicação da Secretaria Municipal de Planejamento /PBH, Ano 2, n. 8, ago. 2000.

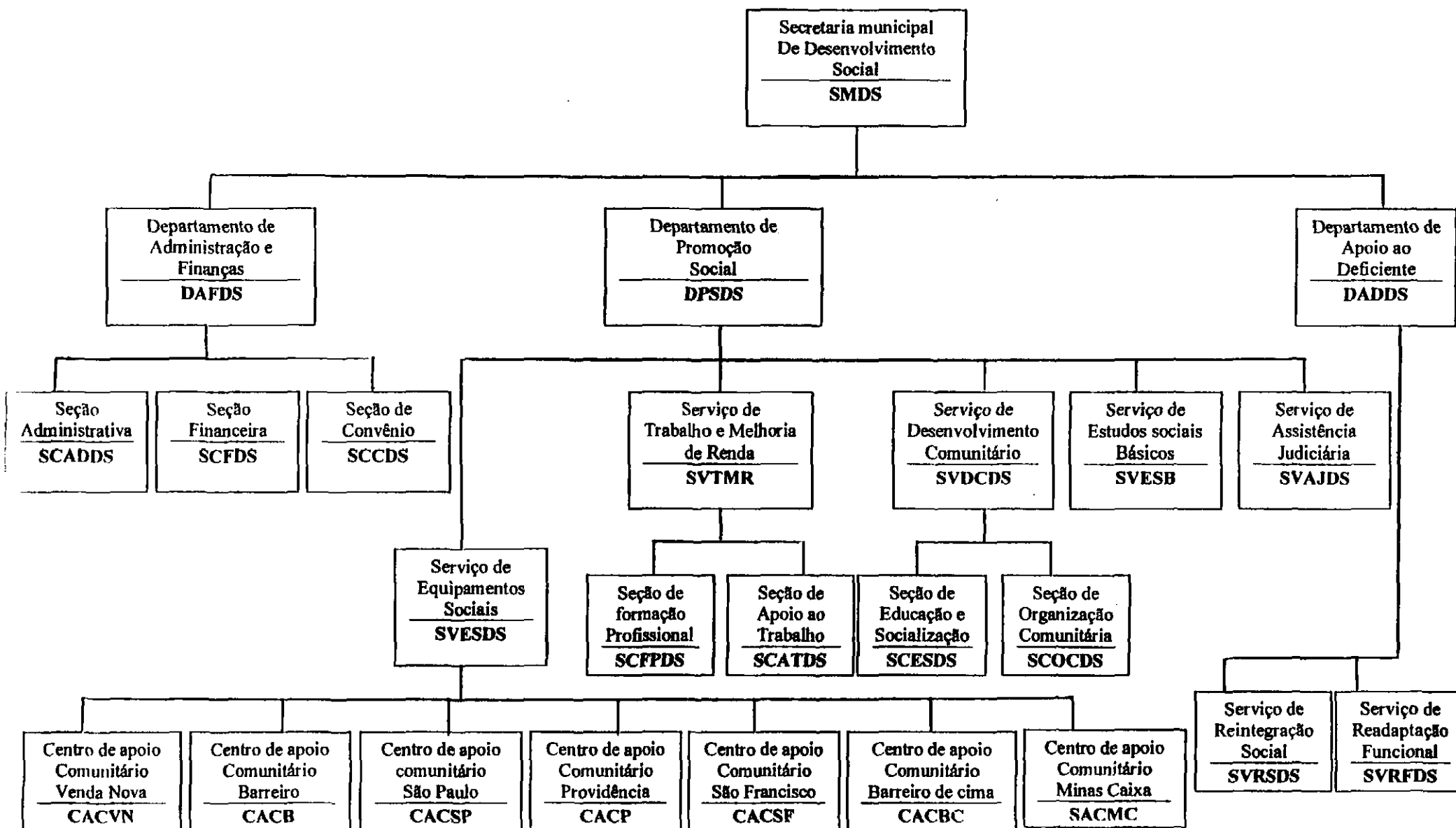
A Participação Popular na Prefeitura de Belo Horizonte - 1993-1996 Expediente Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

Política Social n. 0 jul./ago. 2001 Publicação da Prefeitura de Belo Horizonte / Secretaria Municipal da Coordenação de Política Social.

Pensar BH Política Social. Secretaria Municipal da Coordenação de Política Social. Edição temática n. 2, fev./abr. 2002.

Pensar BH Política Social Secretaria Municipal da Coordenação de Política Social. Edição Temática n. 1 – set. / nov. 2001.

Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - 1992



Organograma SMDS - 1993

Secretária Municipal

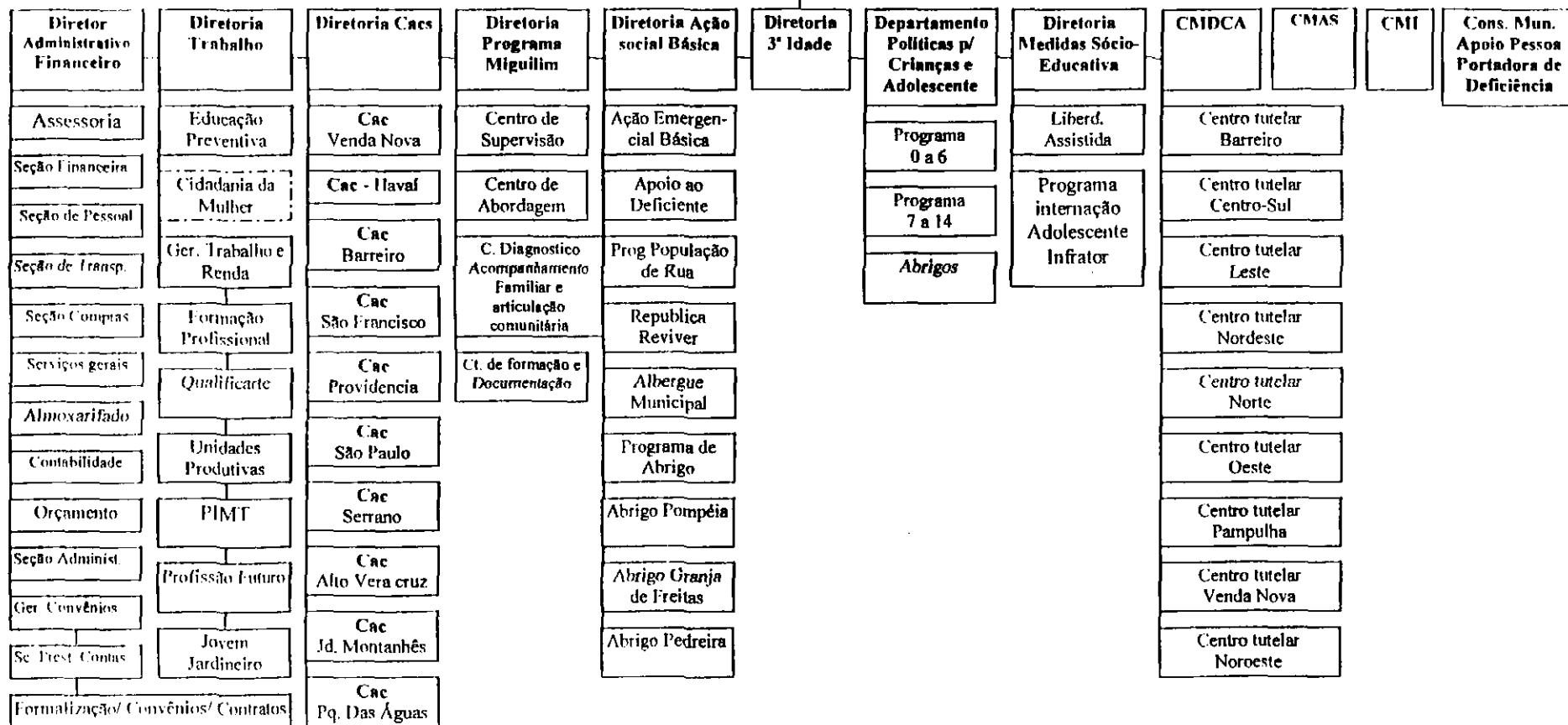
Secretária Adjunta

Chefe Gabinete

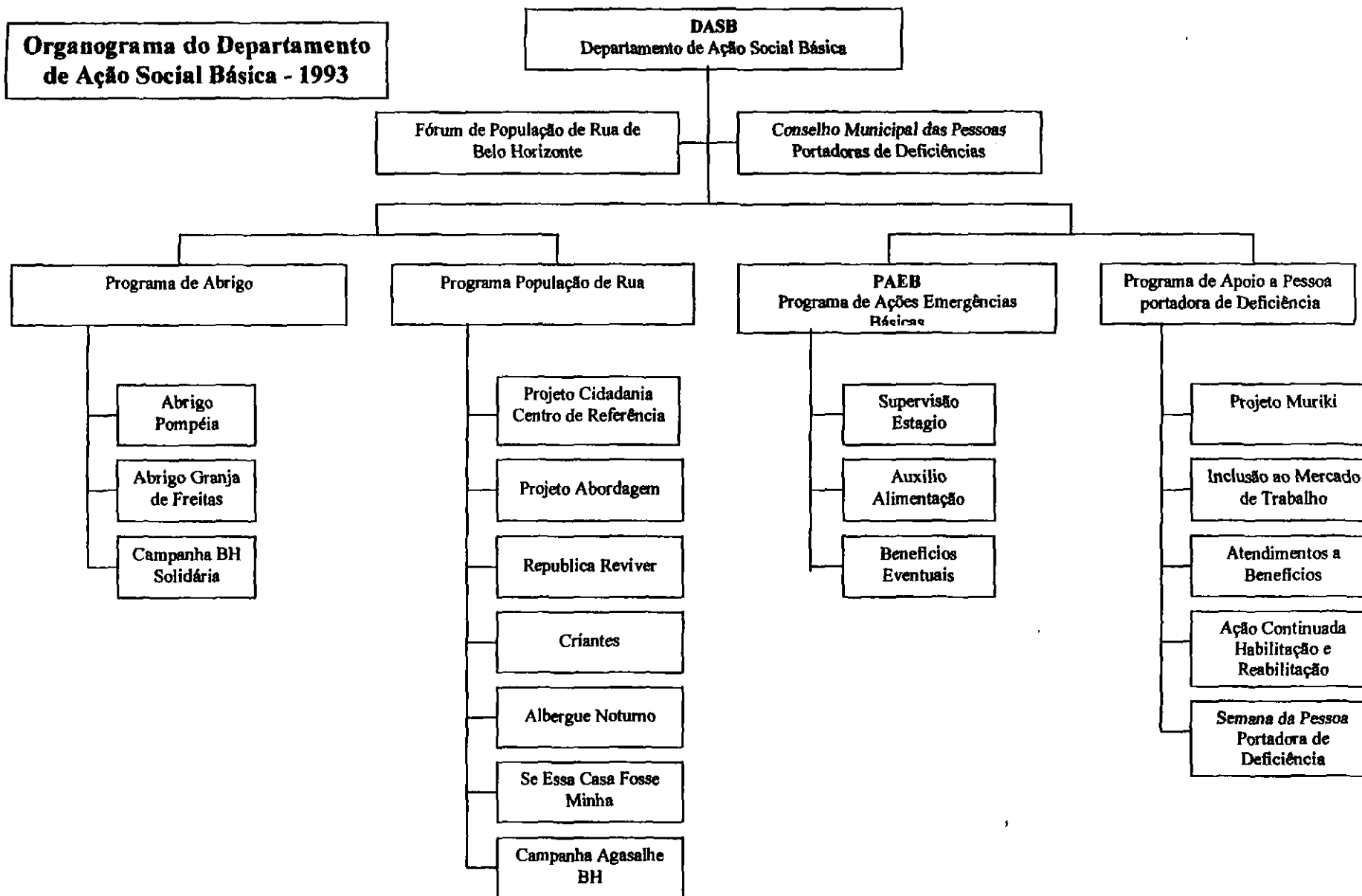
Assistente Gabinete

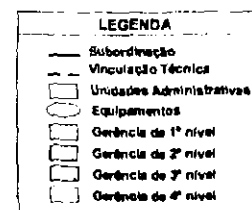
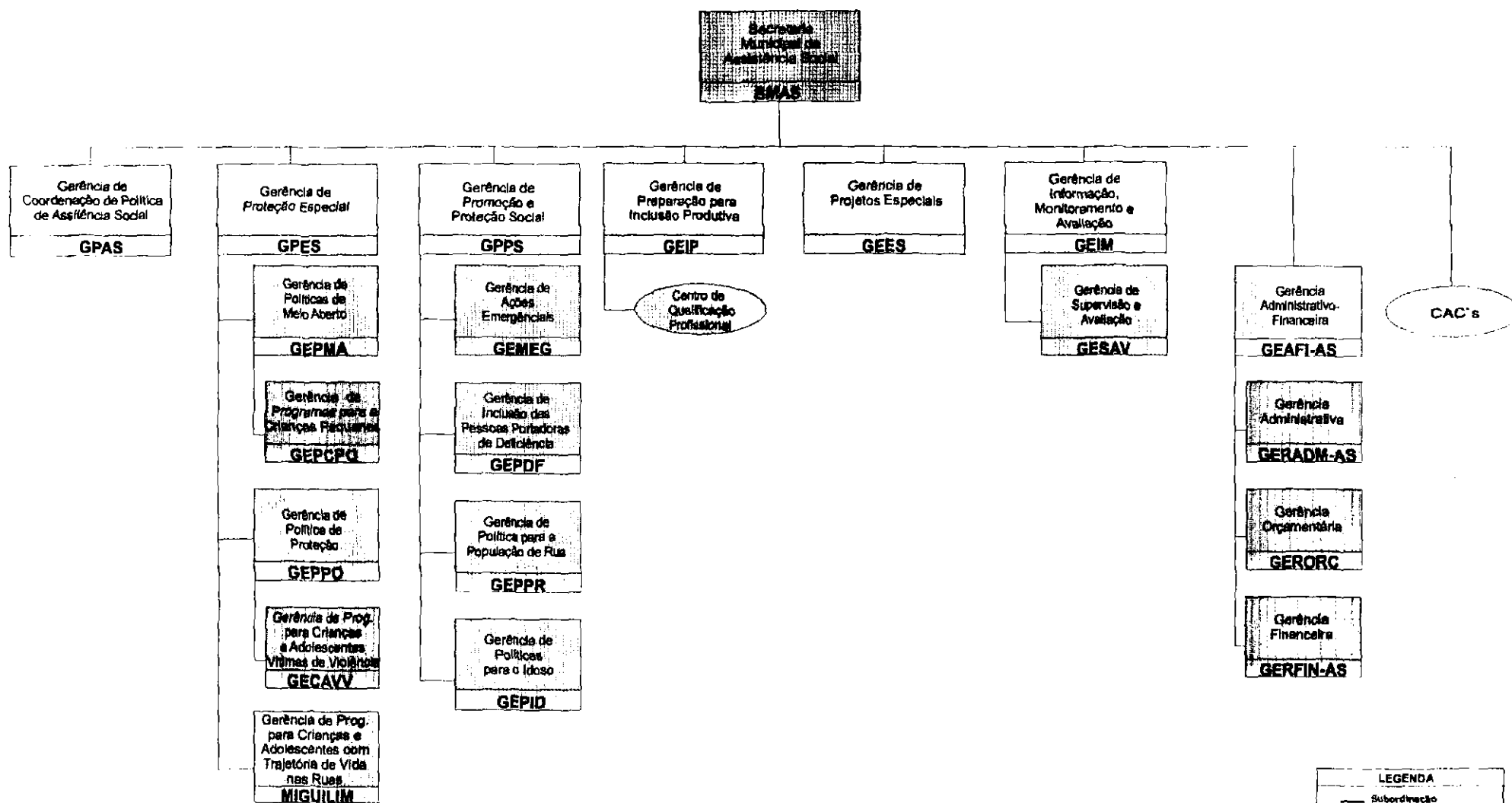
Assistente Comunicação e Mobilização Social

Programa de Família



**Organograma do Departamento
de Ação Social Básica - 1993**





Legislação:

Decreto Municipal nº 10.744, de 26 de julho de 2001.

Decreto Municipal nº 10.554, de 15 de março de 2001.



PREFEITURA MUNICIPAL
DE BELO HORIZONTE

TIPO DE DOCUMENTO
INSTRUÇÃO NORMATIVA

Nº
SMAS Nº 002/ 2002

FL
1/12

SISTEMA ASSISTÊNCIA SOCIAL	REVISÃO		SUBSTITUI A FOLHA N
	N	DATA	
SUBSISTEMA / PROCESSO PLANTÃO SOCIAL.			

1. Finalidade

Estabelecer as diretrizes e os procedimentos necessários à estruturação e operacionalização das ações das Gerências Regionais de Atendimento Social, através dos Plantões Sociais.

2. Fundamentos Legais

2.1. Gerais

- Constituição Federal de 1988.
- Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte – 1990.
- Lei nº 8.146, de 29 de Dezembro de 2000 – Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta do Poder Executivo e dá outras providências.
- Decreto nº 9.223, de 20 de Maio de 1997 – Estabelece os prazos de guarda e a destinação de documentos estabelecidos na Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo da Prefeitura de Belo Horizonte.
- Decreto nº 10.496, de 13 de Fevereiro de 2001 – Dispõe sobre a alocação, denominação e atribuições dos órgãos de terceiro grau hierárquico e da estrutura organizacional das Secretarias Municipais da Coordenação de Gestão Regional e dá outras providências.
- Decreto nº 10.554, de 15 de Março de 2001 – Dispõe sobre a alocação, denominação e atribuições dos órgãos de terceiro grau hierárquico e respectivos subníveis da estrutura organizacional da Administração Direta do Executivo, na Secretaria Municipal da Coordenação de Política Social e dá outras providências.
- Decreto nº 10.710, de 29 de junho de 2001 – Dispõe sobre procedimentos administrativos de licitação e contratação, sob programação, acompanhamento e avaliação da execução orçamentária e financeira, delega competências e dá outras providências.

2.2. Específicos

- Lei nº 5.230, de 24 de Agosto de 1988 – Institui o auxílio natalidade nas condições que menciona e dá outras providências.
- Lei Orgânica da Assistência Social – Lei nº 8742, de 07 dezembro de 1993.
- Decreto nº 3.298, de 20.12.1999 – Regulamenta a Lei nº 7.853 de 24.10.1989 - Dispõe sobre a Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção e dá outras providências.
- Decreto nº 6.244, de 09 de março de 1989 – Regulamenta a Lei nº 5.230/88.
- Portaria BHTrans – DTP – 036/95 – Implanta o Cartão Metropolitano de Transporte.
- Lei nº 8.842, de 04 de janeiro de 1994 – Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências.
- Lei nº 7.930, de 30 de dezembro de 1999 que institui a Política Municipal do Idoso.
- Lei nº 8.029, de 06 de julho de 2000 que cria o Fórum População de Rua e dispõe sobre Política Pública para População de Rua do município de Belo Horizonte.
- Portaria nº 003/99, de 19 de abril de 1999 – Dispõe sobre a utilização do Passe e controle desta utilização no Fundo Municipal de Assistência Social, normatiza os beneficiários e dá outras providências.



SISTEMA ASSISTÊNCIA SOCIAL	REVISÃO		SUBSTITUI A FOLHA N
	N	DATA	
SUBSISTEMA / PROCESSO PLANTÃO SOCIAL			

3. Abrangência

Esta Instrução se aplica à Gerência de Proteção e Promoção Social da Secretaria Municipal de Assistência Social, às Gerências Regionais de Assistência Social e às Gerências Regionais de Atendimento Social.

4. Princípios Básicos

4.1. Diretrizes do Serviço de Plantão Social

- A assistência social é política pública que deve garantir as necessidades básicas de vida e de inclusão de todos munícipes;
- Os benefícios oferecidos pelo poder público municipal, bem como os recursos e critérios para a sua concessão devem ser amplamente divulgados;
- A ação da Assistência pressupõe a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre a exigência de rentabilidade econômica, o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- Todos têm igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza;
- Centralidade na família, sujeito coletivo de direitos e protagonista na concepção e implementação de benefícios, serviços, programas e projetos;
- Formulação e implementação da Política de Assistência Social em conformidade com os Conselhos Municipais de Assistência Social, da Pessoa Portadora de Deficiência, do Idoso, da Criança e do Adolescente;
- Promoção de espaços de formação, informação com e para as comunidades, a fim de possibilitar a promoção dos grupos familiares e a produção do capital social;
- Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da Assistência Social, alcançável pelas demais políticas públicas.

4.2. Conceituação

Plantão Social é uma das formas de organização do atendimento social à população com problemas de subsistência, famílias e pessoas sozinhas em situação de risco pessoal e/ou social do município de Belo Horizonte. É um serviço de referência para a cidade nas situações de urgência e emergência, caracterizado como uma das "portas de entrada" do usuário na política de Assistência Social, possibilitando seu acesso às demais políticas públicas.

4.3. Objetivo



SISTEMA

ASSISTÊNCIA SOCIAL

REVISÃO

SUBSTITUI A FOLHA N

N

DATA

SUBSISTEMA / PROCESSO

PLANTÃO SOCIAL.

Acolher, proteger, promover e incluir a população com problemas de subsistência do município, encaminhando-a para os programas desenvolvidos pelo poder público, contribuindo para a melhoria das condições de vida dos usuários, o resgate de sua cidadania, minimizando os fatores de risco pessoal e/ou social.

4.4. Público-Alvo

Pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade, pelo ciclo de vida, por condições de desvantagem pessoal e/ou por situações circunstanciais e conjunturais.

4.5. Dos Benefícios

Os benefícios concedidos através do Plantão Social são normatizados e implementados pela Secretaria Municipal de Assistência Social, através da Gerência de Promoção e Proteção Social. São considerados benefícios:

- a) **Cesta Básica:** concessão de 1 (uma) cesta básica de alimentos, no período de 4 (quatro) meses consecutivos, a usuário em situação de extrema vulnerabilidade, com recurso da PBH;
- b) **Cesta Básica Avulsa:** concessão de 1 (uma) cesta básica de alimentos, em caráter de urgência identificada pelo técnico que realizou o atendimento, com recurso da PBH;
- c) **Carteira de Identidade:** corresponde ao pagamento da taxa referente à emissão de 2ª via de Carteira de Identidade, com recursos da Prefeitura;
- d) **Certidão de Nascimento:** corresponde ao pagamento da taxa referente à emissão de 2ª via de Certidão de Nascimento, com recursos da Prefeitura;
- e) **Certidão de Casamento:** corresponde ao pagamento da taxa referente à emissão de 2ª via de Certidão de Casamento, com recursos da Prefeitura;
- f) **Certidão de Óbito:** corresponde ao pagamento da taxa referente à emissão de 2ª via de Certidão de Óbito, com recursos da Prefeitura;
- g) **CPF(Cadastro de Pessoa Física):** corresponde ao pagamento da taxa referente à emissão de 1ª ou 2ª via de CPF, com recursos da Prefeitura;
- h) **Certificado de reservista:** corresponde ao pagamento da taxa referente à emissão de 1ª ou 2ª via de certificado de reservista, com recursos da Prefeitura;
- i) **Escritura Pública para requerer pensão do INSS:** corresponde ao pagamento, com recursos da Prefeitura, da taxa específica para obtenção do documento que consiste na declaração, frente ao escrivão, de afirmação de união estável (em casos de companheiros), ou dependência econômica (em casos de pais e filhos) para fins de recebimento de pensão junto ao INSS;
- j) **Sepultamento** – corresponde à liberação de uma guia de sepultamento, objetivando a isenção das taxas de velório, cemitério, aquisição de urna, e concessão da cova (por um período de 05 anos para adultos e 03 anos para crianças);
- k) **Auxílio Pós-Gestação Múltipla** – corresponde à concessão de ½ (meio) salário mínimo por criança, durante 1 (um) ano, por ocasião de gestação múltipla, com nascimento de 3 ou mais filhos, com recurso da PBH;
- l) **Mudança** – corresponde ao carreto de móveis e utensílios domésticos dentro do Município de Belo Horizonte, com recurso da PBH;



SISTEMA

ASSISTÊNCIA SOCIAL

REVISÃO

N

DATA

SUBSTITUI A FOLHA N

SUBSISTEMA / PROCESSO

PLANTÃO SOCIAL

- m) **Fotografia** – corresponde ao fornecimento de um conjunto de 06 ou 12 fotografias 3x4, coloridas ou preto e branco, para regularização de documentos e inserção no mercado de trabalho, com recurso da PBH;
- n) **Passagem Intermunicipal e Interestadual** - corresponde ao fornecimento de passagens intermunicipais e interestaduais, através de meios de transporte rodoviário e ferroviário, com recurso da PBH. Este benefício somente poderá ser concedido para os casos de retorno à cidade de origem ou trabalho confirmado em outro município.
- o) **Lanche para Viagem** – corresponde à concessão de gêneros alimentícios não perecíveis, aos usuários que necessitam de deslocamento para outros estados e municípios – viagem de longa distância, acima de 6 horas, e que tenham recebido a passagem intermunicipal ou interestadual, através do Plantão Social, com recurso da PBH;
- p) **Transporte Urbano** – corresponde à liberação de vale transporte, em casos de encaminhamentos internos, acesso ao primeiro dia de trabalho (comprovado) ou testes pré-admissionais, com recurso da PBH;
- q) **Cartão Metropolitano de Transporte** – corresponde a um cartão de identificação do portador de deficiência, garantindo ao usuário a gratuidade no transporte coletivo na região metropolitana de Belo Horizonte. A concessão desse benefício se dá conforme Portaria BHTrans – DTP – 036/95.

4.5.1. Critérios para atendimento no Plantão Social

4.5.1.1. Critérios gerais

- Residir no município de Belo Horizonte, na área de abrangência da Regional de origem, devidamente comprovado;
- Apresentar risco pessoal e social;
- Quando caracterizado como população de rua, estar na área de abrangência da Regional.

4.5.1.2. Critérios específicos para concessão de benefícios

Os benefícios de que trata o sub-ítem 4.5 são de caráter emergencial, destinados à população de baixa renda e sua concessão será condicionada aos critérios abaixo relacionados e à avaliação social que conclua ser o atendimento imprescindível diante das dificuldades apresentadas pelas famílias ou pessoas:

- **Sepultamento**: ter renda familiar até 3 salários mínimos;
- **Auxílio Pós-Gestação Múltipla**: ter renda familiar até 8 salários mínimos;
- **Cesta Básica, Fotografia, Transporte Urbano, Mudança, Pagamento de taxas (documentação)**: ter renda *per capita* de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo;
- **Passagem intermunicipal e interestadual**: ter renda *per capita* de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo e ter referência na cidade de destino;
- **Cartão Metropolitano de Transporte (CMT)**: apresentar pelo menos uma das seguintes deficiências comprovadas por profissional da área de saúde: auditiva, mental, física, visual e/ou múltipla; menores de 18 anos: comprovar renda familiar até cinco salários mínimos; maiores de 18 anos: comprovar renda individual até três salários mínimos.



SISTEMA ASSISTÊNCIA SOCIAL	REVISÃO		SUBSTITUI A FOLHA N
	N	DATA	
SUBSISTEMA / PROCESSO PLANTÃO SOCIAL			

4.5.2. Da documentação para concessão dos benefícios

O usuário, para solicitar os benefícios de que trata o subitem 4.5, deverá apresentar os documentos gerais, abaixo relacionados e ainda, os documentos específicos de cada benefício:

a) Documentos Gerais

- CTPS (Carteira de Trabalho da Previdência Social) ou contra-cheque atual de todos os membros do grupo familiar maiores de 18 anos. Para os beneficiários da Previdência Social, apresentar comprovante do último pagamento e cartão magnético do INSS;
- Certidão de nascimento e/ou cartão de vacina dos componentes do grupo familiar menores de 18 anos;
- Comprovante de residência recente do município de BH (conta de água, luz ou telefone ou correspondência recebida recentemente e que contenha o CEP).

b) Documentos Específicos

BENEFÍCIO	DOCUMENTOS
2ª via da Carteira de Identidade (perda ou roubo)	• apresentar ocorrência policial
CPF	• Carteira de Identidade do solicitante • Título de Eleitor do solicitante
Auxílio Pós gestação múltipla (3 ou mais filhos)	• CPF da mãe; • Carteira de Identidade da mãe; • Certidão de Nascimento dos recém-nascidos.
Cartão Metropolitano de Transporte	• Carteira de Identidade, para os maiores de 18 anos (xerox e original) • 2 fotos 3x4 atuais • Atestado médico, conforme formulário fornecido pelo Plantão Social

Caso o usuário não possua a documentação exigida e sua situação, segundo avaliação técnica, exija atendimento de urgência, excepcionalmente, o benefício poderá ser concedido. O Técnico deverá encaminhá-lo para as providências relativas à obtenção dos documentos.



SISTEMA ASSISTÊNCIA SOCIAL	REVISÃO		SUBSTITUI A FOLHA N
	N	DATA	
SUBSISTEMA / PROCESSO PLANTÃO SOCIAL.			

4.5.3. Operacionalização do Serviço

A operacionalização do Serviço do Plantão será retratada em Manual específico a ser desenvolvido pela SMAS.

4.5.4. Dos Recursos Orçamentários para Custeio dos Benefícios

O custeio da concessão dos benefícios será executado pelo orçamento do Fundo Municipal de Assistência Social, através do Programa "Concessão de Benefícios Regional", definido para cada região administrativa.

A Secretaria Municipal da Coordenação de Política Social definirá, juntamente com a Secretaria Municipal de Assistência Social, de acordo com as diretrizes estabelecidas para a política de Assistência Social no município de Belo Horizonte, o montante de recursos alocados para este programa em cada Regional.

O custeio do benefício "Cesta Básica" será realizado com recursos orçamentários da Secretaria Municipal de Política de Abastecimento, na função Assistência Social, sem repercussão no orçamento das SMSES/SCOMGER.

O custeio do benefício "Cartão Metropolitano de Transporte" não repercute no orçamento das SMSES/SCOMGER.

A execução orçamentária deste programa será delegada pela Secretaria Municipal da Coordenação de Política Social, formalmente, em documento próprio, aos ordenadores das SCOMGER.

4.5.4.1. Da Prestação de Contas dos Benefícios Concedidos

As prestações de contas dos recursos financeiros e orçamentários repassados pelo Fundo Municipal de Assistência Social/SMAS para custeio dos benefícios serão mensais e deverão ser organizadas, até edição de regulamentação específica, de acordo com o disposto no Decreto 10.710/2001.

Todos os comprovantes relativos ao custeio dos benefícios relacionados no sub-item 4.5 deverão ser expedidos em nome da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e seus originais deverão ser anexados aos respectivos processos de pagamento ou de prestação de contas de adiantamento financeiro, à exceção daqueles benefícios que não repercutem no orçamento da SMSES/SCOMGER, que deverão ficar arquivados no Plantão Social para controle e auditoria.



SISTEMA ASSISTÊNCIA SOCIAL	REVISÃO		SUBSTITUI A FOLHA N
	N	DATA	
SUBSISTEMA / PROCESSO PLANTÃO SOCIAL.			

5. Competências

5.1. Compete à Gerência de Promoção e Proteção Social:

- I. Orientar esforços para ação intersetorial, priorizando e otimizando recursos que garantam efetiva promoção e proteção à população atendida;
- II. Analisar, implantar e normatizar novos benefícios;
- III. Articular e propor ações que possibilitem a dilatação e extensão das políticas de promoção e proteção social;
- IV. Monitorar e avaliar a execução das diretrizes, normas e procedimentos emanados pela SMAS no tocante ao Plantão Social e determinar as alterações necessárias à otimização das ações.

5.2. Compete às Gerências Regionais de Assistência Social:

- I. Promover a articulação entre a ação do Plantão Social e as demais atividades e programas da Assistência Social descentralizados na Regional;
- II. Acompanhar a aplicação de recursos destinados aos benefícios. examinar e aprovar a prestação de contas;
- III. Resolver os casos omissos, não normatizados nesta Instrução, ouvida, sempre que necessário, a Gerência de Promoção e Proteção Social;
- IV. Manter a guarda do cadastro dos usuários de acordo com os prazos estabelecidos na Tabela Temporalidade;
- V. Cumprir e fazer cumprir as normas regulamentadoras, emanadas da Secretaria Municipal de Assistência Social.

5.3. Compete às Gerências Regionais de Atendimento Social:

- I. Implantar e implementar as ações necessárias ao atendimento social à população do município de Belo Horizonte com problemas de subsistência;
- II. Efetuar o atendimento ao usuário, público alvo do Plantão Social, analisando sua solicitação, concedendo benefícios e/ou efetuando o encaminhamento necessário, quando for o caso;
- III. Conceder os benefícios na forma estabelecida nesta Instrução, mediante criteriosa análise sócio-econômica do usuário e parecer técnico;



SISTEMA ASSISTÊNCIA SOCIAL	REVISÃO		SUBSTITUI A FOLHA N
	N	DATA	
SUBSISTEMA / PROCESSO PLANTÃO SOCIAL.			

- IV. Preparar a prestação de contas dos benefícios concedidos e submetê-la à apreciação da Gerência Regional de Assistência Social;
- V. Contribuir para o monitoramento e avaliação dos serviços prestados, disponibilizando as informações necessárias.

5.4. Compete à BHTRANS:

- I. Normatizar e fornecer o Cartão Metropolitano de Transporte a usuários do Plantão, cuja avaliação sócio-econômica tenha sido deferida pelos técnicos.



SISTEMA

REVISÃO

SUBSTITUI A FOLHA Nº

ASSISTÊNCIA SOCIAL

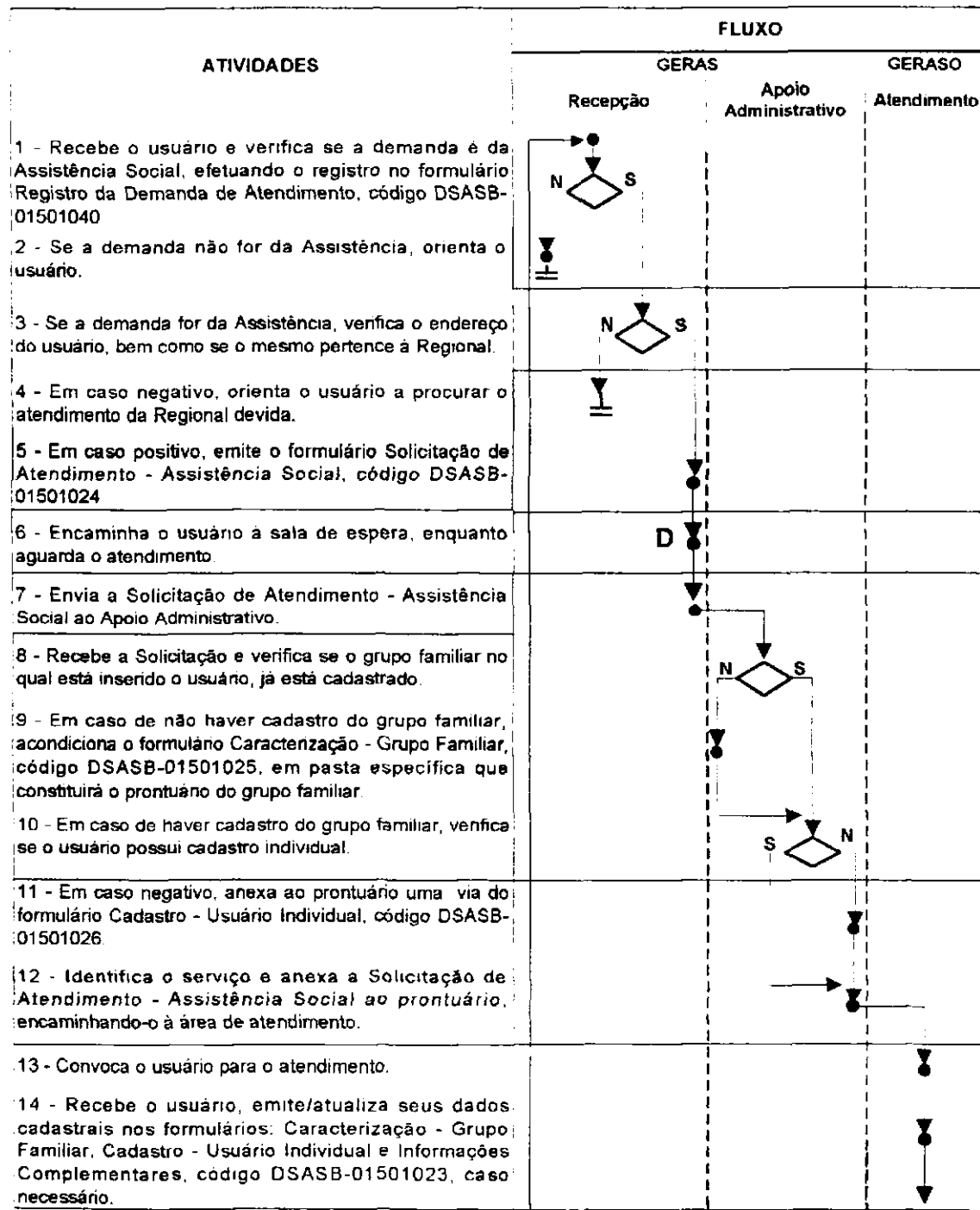
Nº

DATA

SUBSISTEMA / PROCESSO
PLANTÃO SOCIAL

6. Procedimentos

6.1 - Cadastro e Atendimento do Usuário - Plantão Social



SIMBOLOGIA UTILIZADA



- OPERAÇÃO



DECISÃO



- ARQUIVO



- DIREÇÃO DE FLUXO



- OPERAÇÕES SEQUENTES
NÃO INFLUEM NA ROTINA
EM ANÁLISE



- AGUARDA



SISTEMA

ASSISTÊNCIA SOCIAL

SUBSISTEMA / PROCESSO
PLANTÃO SOCIAL.

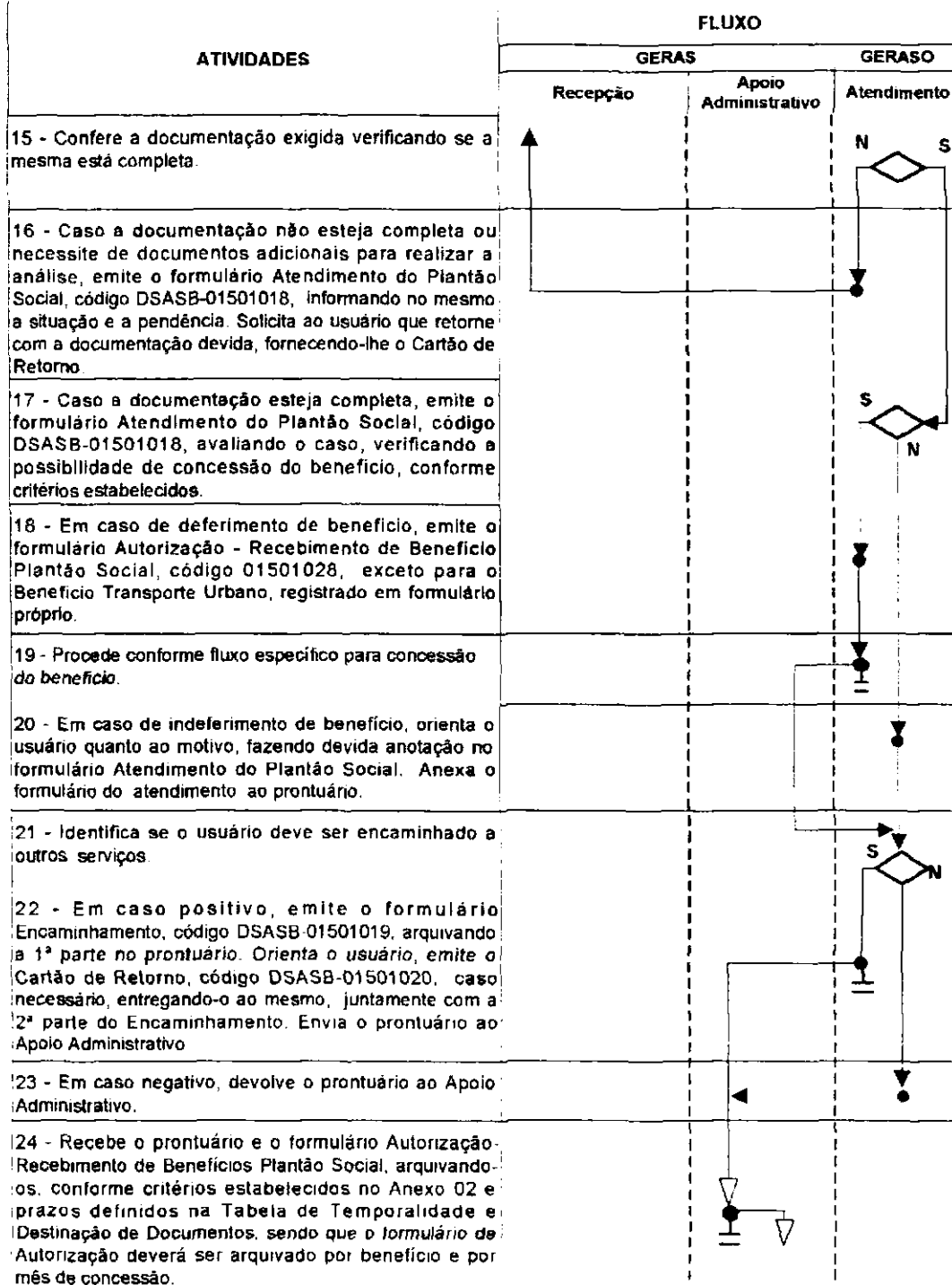
REVISÃO

Nº

DATA

SUBSTITUI A FOLHA Nº

6.1 - Cadastro e Atendimento do Usuário - Plantão Social



SIMBOLOGIA UTILIZADA



- ARQUIVO



- DIREÇÃO DE



- OPERAÇÕES SEQUENTES
NÃO INFLUEM NA ROTINA



- FIM



**PREFEITURA MUNICIPAL
DE BELO HORIZONTE**

TIPO DE DOCUMENTO

INSTRUÇÃO NORMATIVA

Nº

SMAS Nº 002/ 2002

FL

11/12

SISTEMA

ASSISTÊNCIA SOCIAL

REVISÃO

N

DATA

SUBSTITUI A FOLHA N

SUBSISTEMA / PROCESSO

PLANTÃO SOCIAL

Esta Instrução entra em vigor a partir de de de 2002, e revoga as disposições em contrário.

Belo Horizonte, _____ de _____ de 2002

Maria José Féres

Secretário Municipal da Coordenação de Política Social

Luiz Alberto Ribeiro Vieira

Secretário Municipal da Assistência Social



SISTEMA ASSISTÊNCIA SOCIAL	REVISÃO		SUBSTITUI A FOLHA N
	N	DATA	
SUBSISTEMA / PROCESSO PLANTÃO SOCIAL			

7. Anexo

Anexo 01 - Estruturação do Arquivo Físico de Prontuários da Assistência Social.

ESTRUTURAÇÃO DO ARQUIVO FÍSICO DE PRONTUÁRIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

- 1- Objetivo: Acondicionar as pastas contendo os prontuários dos grupos familiares.
- 2- Conteúdo: A pasta com o prontuário de cada grupo familiar deverá conter, entre outros, os seguintes documentos abaixo:

- Caracterização- Grupo Familiar- cód- DSASB- 01501025
- Cadastro- Usuário Individual- cód- DSASB- 01501026
- Informações Complementares- cód- DSASB- 01501023
- Acompanhamento do Caso/ Indivíduo- cód- DSASB- 01501022

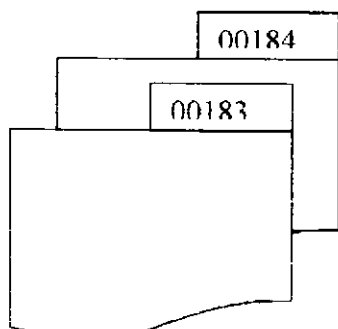
3- Organização e Critério de Arquivamento

- Os prontuários deverão ser arquivados em ordem sequencial numérica por código de inscrição de cada grupo familiar;
- O código de inscrição de cada grupo familiar será gerado pelo banco de dados específico, quando do primeiro atendimento do responsável/ componente do grupo familiar;
- Para melhor preservação da integridade física dos documentos arquivados e facilitar a inclusão e exclusão dos mesmos na pasta, estes deverão ser presos utilizando-se prendedor plástico de 80mm.

- 4 - Mobiliário: Para acondicionamento das pastas de prontuários deverá ser utilizado o arquivo de aço com 04 gavetas, conforme padronização da PBH e a especificação no sistema SICAM sob código nº 07354. Cada gaveta deverá comportar em média 70 (setenta) pastas de prontuários.

Para facilitar a identificação de um prontuário no arquivo e conseqüente recuperação das informações, as pastas deverão conter o código de identificação na parte superior conforme exemplo abaixo:

EX: Prontuário dos grupos familiares nº 00183 e nº 00184:



Prefeitura Municipal de Belo Horizonte - Secretaria Municipal de Assistência Social

MANUAL N º 002
PLANTÃO SOCIAL

Maio de 2002

ÍNDICE

1. VERSÃO.....	3
2. FINALIDADE.....	3
3. FUNDAMENTO LEGAL.....	3
4. GERÊNCIA DE REFERÊNCIA.....	3
5. INTRODUÇÃO.....	3
6. APRESENTAÇÃO	3
7. ETAPAS DA METODOLOGIA DO SERVIÇO	4
7.1. INVESTIGAÇÃO DIAGNÓSTICA	4
7.2. PLANEJAMENTO.....	5
7.3. IMPLEMENTAÇÃO.....	5
7.4. AVALIAÇÃO	5
8. OPERACIONALIZAÇÃO DO SERVIÇO	6
8.1. ATIVIDADES FIM.....	6
8.2. ATIVIDADES MEIO.....	8
9. CONSIDERAÇÕES/RECOMENDAÇÕES.....	9
10. FORMULÁRIOS	9
11. ANEXOS	9

VERSÃO

Versão 01 - Maio de 2002

FINALIDADE

Estabelecer a metodologia para a operacionalização do serviço do Plantão Social.

FUNDAMENTO LEGAL

Instrução Normativa SMAS Nº 002/2002

GERÊNCIA DE REFERÊNCIA

Gerência de Promoção e Proteção Social

INTRODUÇÃO

O presente documento está estruturado em etapas que compõem o processo metodológico da execução do serviço, que sabemos não ser linear. Sendo assim, as etapas propostas podem ser simultâneas e as atividades adotadas em cada etapa devem estar de acordo com as necessidades e dinâmicas próprias do momento e do serviço. Ressaltamos que o importante é garantir que o Plantão Social se configure como está conceituado:

...., "uma das formas de organização do atendimento social à população com problemas de subsistência, famílias e pessoas sozinhas em situação de risco pessoal e/ou social do município de Belo Horizonte.

É um serviço de referência para a cidade nas situações de urgência e emergência, caracterizado como uma das portas de entrada do usuário na política de Assistência Social, possibilitando acesso para as demais políticas públicas."

APRESENTAÇÃO

O atendimento emergencial na SMAS se organiza em várias frentes de trabalho. O presente documento terá como conteúdo o Plantão Social.

O Plantão Social é uma das formas de organização do atendimento social à população com problemas de subsistência, aqui entendido como o "conjunto do que é preciso para sustentar a vida".

Esse serviço é uma referência para a cidade no sentido de ser um espaço onde o usuário possa ter apoio assistencial, ser facilitador para que a pessoa se localize e seja localizada na cidade, obter informações em geral, e finalmente ser referência para a recepção de correspondências.

Esse serviço trabalha com demandas sociais caracterizadas como de urgência e emergência.

A urgência é definida como um atendimento que requer pressa e agilidade na solução da demanda apresentada para a manutenção da sobrevivência do usuário.

A emergência é definida como um atendimento a uma situação crítica apresentada pelo usuário, resultante da situação conjuntural e/ou estrutural na qual está inscrito. Esse atendimento deve ser ágil e articulado com ações assistenciais que visem o enfrentamento da exclusão social.

O Plantão Social é também caracterizado como uma das portas de entrada no sistema municipal de assistência social, significando o efetivo acesso do usuário às demais políticas públicas.

Diante da complexidade do serviço, é necessário que os plantonistas e Técnico de Referência tenham uma postura, considerando:

- conhecimentos das diretrizes e princípios da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Política Nacional do Idoso - PNI, Plano Nacional da Política da Pessoa Portadora de Deficiência – PNPPD, Política de Atenção à População de Rua e seus desdobramentos para a política municipal;
- facilidade de comunicação e escuta;
- compromisso ético;
- capacidade de articulação interinstitucional;
- sensibilidade para intermediação de interesses e respeito às diferenças;
- conhecimento básico em informática;
- habilidade na redação e capacidade de síntese;
- agilidade para tomada de decisão;
- pontualidade no horário de serviço;
- capacidade de análise institucional e conjuntural.

7. ETAPAS DA METODOLOGIA DO SERVIÇO

Trata-se da organização do processo de trabalho por etapas que se operacionalizam através de atividades, procedimentos¹, técnicas² e instrumentais³.

Investigação Diagnóstica

É a etapa que visa investigar e conhecer a realidade do território (Regional) para subsidiar a intervenção e a demanda. Consiste em coletar dados que viabilizem a análise que subsidie a elaboração de hipóteses, o conhecimento do território de intervenção e o estabelecimento de prioridades.

7.1.1. Objetivos

- Identificar e conhecer a rede de atendimento social no âmbito Regional, Municipal, Estadual e Federal;
- Identificar e conhecer as vulnerabilidades e demandas regionais;
- Identificar e conhecer os serviços, programas e projetos executados no âmbito da prefeitura em função de tornar os destinatários alcançáveis pelas demais políticas públicas.

¹ **PROCEDIMENTOS:** conjunto lógico e encadeado de comportamentos, atitudes e rotinas que compõe a aplicação da técnica e os métodos de organização e desenvolvimento dos processos de trabalho. Os procedimentos devem ser conhecidos pelo conjunto de profissionais envolvidos no serviço e explicitados aos usuários.

² **TÉCNICA:** é a aplicação do conhecimento teórico na habilidade da prática profissional. Ela está em consonância com os princípios filosóficos e científicos que norteiam e caracterizam áreas específicas de conhecimento. Pode ser socializada e reconhecida por várias áreas de conhecimento em função dos objetivos.

³ **INSTRUMENTAIS:** conjunto de instrumentos ou recursos concretos empregados na operacionalização das atividades e procedimentos.

7.2. Planejamento

O planejamento estabelece e projeta estratégias, metas, resultados, recursos necessários, concessão de benefícios e outros.

7.2.1. Objetivos

- Estabelecer estratégias e atividades apropriadas para o atendimento das demandas apresentadas;
- Articular e envolver os recursos governamentais e não governamentais para execução das atividades;
- Estruturar o serviço considerando as demandas, os critérios estabelecidos, as atividades, metas, recursos humanos, materiais e físicos;
- Distribuir responsabilidades entre a equipe técnica no processo de execução do serviço;
- Acompanhar o processo de execução das atividades;
- Identificar e organizar as demandas por benefícios não normatizados;
- Identificar e organizar as demandas da assistência social apresentadas no serviço.

7.3. Implementação

É a etapa de execução da ação referente ao Plantão Social.

7.3.1. Princípios

- Prioridade para a matricialidade na família;
- Imparcialidade;
- Intersetorialidade;
- Respeito aos critérios estabelecidos em instrumentos legais para concessão de benefícios;
- Publicização dos critérios de concessão dos benefícios.

7.3.2. Objetivos

- Contribuir na construção da rede de atendimento social articulando entidades e ONG's no âmbito regional;
- Realizar atividades de acordo com o planejamento e a necessidade do serviço;
- Acompanhar o fluxo e o processo de execução das atividades do Plantão social;
- Contribuir na construção da Intersetorialidade no âmbito regional;
- Organizar o processo de trabalho considerando as demandas, os critérios estabelecidos, as atividades, metas e recursos humanos, físicos e materiais.

7.4. Avaliação

É um processo onde efetua-se uma análise das estratégias, da eficácia do alcance de metas e objetivos esperados, da eficiência no uso de recursos públicos, objetivando retro-alimentar o Serviço.

7.4.1. Objetivos

- Analisar as etapas da metodologia;
- Analisar as atividades executadas frente as demandas apresentadas pelos usuários;

- Analisar a capacidade de articulação do Serviço com a rede de atendimento social no âmbito regional.

8. OPERACIONALIZAÇÃO DO SERVIÇO

As atividades têm como objetivo operacionalizar as ações (Serviços, Programas, Projetos e Concessão de benefícios) da Política de Assistência Social. Podendo ser atividade fim ou atividade meio.

- Atividades fim: São aquelas realizadas diretamente com o público ou com o objeto de intervenção da ação. Podemos considerar como objeto de intervenção um indivíduo, uma família, um grupo de indivíduos ou um grupo de famílias.
- Atividades meio: São aquelas desenvolvidas pela equipe técnica ou administrativa que visam capacitar, qualificar, viabilizar e agilizar as atividades fim.

8.1. ATIVIDADES FIM

8.1.1. SALA DE ESPERA

- ✓ **Conceito:**
Refere-se a um conjunto de atividades realizadas enquanto o usuário aguarda o atendimento. Consiste em apresentações de teatro, vídeos, fantoches, programas de TV e outros, com caráter informativo/educativo.
- ✓ **Público:** Indivíduo, família, grupo de usuários.
- ✓ **Procedimentos:**
 - Planejamento e organização do evento: preparação do espaço físico e infra estrutura, definição de metodologia, do expositor e de outras responsabilidades entre a equipe;
 - Apresentação da equipe aos participantes e do objetivo da atividade;
 - Realização da atividade;
 - Registro da atividade;
 - Avaliação da atividade;
 - Registro da avaliação.

8.1.2. ATENDIMENTO

- ✓ **Conceito:**
Atenção sistemática prestada ao usuário na unidade de atendimento ⁴. Pode ser individual ou familiar.

Individual: Encontro entre técnico e um único membro da família.

Familiar: Atendimento a mais de um integrante do grupo familiar.

- ✓ **Público:** Indivíduo e famílias.

- ✓ **Procedimentos:**

⁴ Entende-se por "unidade de atendimento" o espaço físico onde funciona o serviço.

- Recepção e orientação do usuário e/ou de sua família a partir de sua demanda
- Escuta;
- Estudo sócio-econômico;
- Orientação
- Deferimento ou indeferimento de benefícios segundo critérios estabelecidos;
- Encaminhamentos;
- Emissão de parecer técnico.
- Registro das informações nos instrumentais específicos.

8.1.3. PALESTRA

- ✓ **Conceito:**
Exposição acerca de um tema, dirigida a um grupo de pessoas, seguida de debate.
- ✓ **Público:** usuários do Plantão Social
- ✓ **Procedimentos:**
 - Definição de temas de interesse dos usuários;
 - Divulgação;
 - Planejamento e organização do evento: preparação do espaço físico e infra estrutura, definição de metodologia, do expositor e de outras responsabilidades entre a equipe;
 - Recepção do usuário;
 - Registro dos participantes;
 - Apresentação dos participantes no início do evento, com dinâmica de aproximação;
 - Realização da palestra;
 - Avaliação do evento com os participantes sobre o conteúdo, metodologia e levantamento de temas para os próximos encontros, caso ocorram.
 - Avaliação do evento pela equipe considerando a frequência, participação, metodologia, pertinência do tema, clareza na exposição, adequação da infra estrutura, dentre outros aspectos;
 - Registro da avaliação.

8.1.4. REUNIÕES

- ✓ **Conceito:**
Encontro de diversas pessoas para discutirem sobre determinado tema ou desenvolverem atividades conjuntas.
- ✓ **Público:** usuários do Plantão Social
- ✓ **Procedimentos:**
 - Identificação dos participantes.
 - Definição dos temas e pauta da reunião
 - Realização da reunião
 - Registro das decisões e encaminhamentos.
 - Avaliação da atividade pela equipe considerando a frequência, participação, metodologia, pertinência do tema, clareza na exposição, adequação da infra estrutura, dentre outros aspectos;
 - Registro da avaliação.

8.2. ATIVIDADES MEIO

8.2.1. TRATAMENTO DE DADOS

✓ **Conceito:**

Ordenação, classificação, agrupamento e organização dos dados referentes às atividades realizadas, análise e produção de conhecimento acerca dos processos e resultados do trabalho.

✓ **Procedimentos:**

- Organização dos dados quantitativos e qualitativos registrados nos atendimentos;
- Produção e encaminhamento de relatórios para processamento, monitoramento e avaliação.

Obs.: Devido à complexidade do Plantão Social é necessário para a composição do seu quadro de recursos humanos e para o seu processo de operacionalização, além da equipe técnica e administrativa, a existência de um Técnico de Referência, cujas atribuições específicas são:

- Acompanhar e orientar a equipe de trabalho na rotina e dinâmica do Serviço;
- Acompanhar e orientar a equipe de trabalho em casos, cuja intervenção exija maior complexidade;
- Organizar e garantir escala e fluxo de atendimento, observando a recepção;
- Orientar sobre procedimentos adotáveis nos atendimentos, de acordo com a especificidade da demanda apresentada pelos usuários;
- Instruir sobre os procedimentos adotados no processo de trabalho;
- Promover espaços para discussões temáticas que subsidiem a atuação profissional;
- Atender casos, cujos usuários manifestem insatisfação quanto ao atendimento, e tenham se esgotado as possibilidades de intervenção do plantonista;
- Assessorar o plantonista nos casos de maior complexidade;
- Resolver as intercorrências no Plantão Social;
- Substituir plantonistas, em casos excepcionais;
- Avaliar e discutir, com a Gerência imediata, a dinâmica e processos de trabalho referentes ao Serviço;
- Planejar e elaborar projetos e propostas de trabalho.

09. CONSIDERAÇÕES GERAIS

- Não atender migrantes;
- Moradores em acampamento (núcleo de invasão, moradia improvisada em área pública e morador de rua) – Não recebem cesta básica;
- Não atender funcionários estatutários(Funcionários públicos) ;
- Em caso de recebimento de passagem só é permitida a reinserção no Serviço após 02 (dois) anos da data de emissão da passagem, submetido a avaliação técnica;

- Caso o usuário já tenha recebido qualquer documento no Plantão Social, só poderá acessar novamente os benefícios nas seguintes condições comprovadas: tratamento médico, situações de sinistros, inscrição no BPC, inscrição no mercado de trabalho;
- A liberação da primeira via da carteira de identidade deverá ocorrer apenas nos casos comprovados de inscrição no mercado de trabalho, benefícios previdenciários, tratamento médico (quando o médico solicitar), inscrição em instituições;
- Não liberar fotografias para atendimento de crianças e adolescentes quando solicitadas para creches, escolas e outras entidades públicas;
- Não liberar passagem em caso de indulto e egressos (pessoas que estejam saindo do sistema penitenciário, por determinação da justiça);
- Não liberar passagem para tratamento fora do domicílio ou mesmo para pessoas que vêm fazer o tratamento de saúde por conta própria;
- Os itens a que se referem ao benefício de sepultamento gratuito somente serão liberados quando contemplarem o conjunto completo: urna, cova, taxa de velório e cemitério;
- Não liberar vale- transporte para tratamento de saúde;
- Quando o CPF for cancelado por falta de cadastramento, na Receita Federal, não será liberada a 2ª via do documento.

RECOMENDAÇÕES AO TRABALHO TÉCNICO

- A duração do atendimento técnico deve durar em média 30 minutos a fim de garantir o fluxo;
- O técnico deverá atender 12 pessoas em 06 (seis) horas de trabalho;
- Deverá ser viabilizada diariamente a programação do atendimento, através de registro e controle da recepção.

10. FORMULÁRIOS

- Prontuário
- ✓ Registro da Demanda de Atendimento - Cód. DSASB 01501040
- ✓ Caracterização - Grupo Familiar - Cód. DSASB 01501025
- ✓ Cadastro –Usuário Individual - Cód. DSASB 01501026
- ✓ Informações Complementares - Cód. DSASB 01501023
- ✓ Encaminhamento - Cód. DSASB 01501019
- ✓ Cartão de Retorno - Cód. DSASB 01501020
- ✓ Memória – Atividade Coletiva - Cód. DSASB 01501021
- ✓ Atendimento do Plantão Social – Cód. DSASB 01501018
- ✓ Atendimento – Técnico de Referência – Cód. DSASB 01501043
- ✓ Autorização – Recebimento de benefício Plantão Social – Cód. DSASB 01501028

Os formulários deverão ser solicitados para impressão junto à Gerência de Serviços Gráficos, ramal 8401 ou 8434.

11. ANEXOS

Relação dos Profissionais Entrevistados			
Técnico	Cargo	Função	Data
Adriana de Oliveira Lanza Moreira	Técnica Superior de Serviço Público	Gerente de Ações Emergenciais	12/06/02
Domingos Sávio de Araújo	Técnico Superior de Serviço Público	Secretário do Conselho Municipal de Assistência Social	31/05/02
Eunice do Espírito Santo	Técnica Superior de Serviço Público	Técnica do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente	08/03/02
Fabricia Cristina de Castro Maciel	Técnica Superior de Serviço Público	Assessora Técnica da Gerência de Promoção e Proteção Social	12/06/02
Helenice Martins	Técnica Superior de Serviço Público	Técnica do Plantão Social	12/04/02
Karla Tanure	Técnica Superior de Serviço Público	Técnica do Plantão Social	24/04/02
Maria Inês Ferreira	Técnica Superior de Serviço Público	Técnica do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente	05/05/02
Maria Nazaré Pereira	Técnica Superior de Serviço Público	Técnica do Plantão Social	20/02/02
Mônica de Cássia Barbosa Tófani	Técnica Superior de Serviço Público	Gerente de Política de Meio Aberto	06/03/02
Solange Ribeiro Araújo Cornélio	Técnica Superior de Serviço Público	Técnica do Plantão Social	15/04/02
Vilma Aparecida Ferreira	Técnica Superior de Serviço Público	Técnica do Plantão Social	08/02/02