

# GUARDIA SOCIAL: DE PRÁCTICA INSTITUCIONAL PARA SERVICIO PÚBLICO DE DERECHO - CONTRIBUCIONES PARA LA GESTIÓN DE SUAS – SISTEMA ÚNICO DE ASISTENCIA SOCIAL<sup>1</sup>

Maria Argenice de Sousa Brito,<sup>2</sup>

## RESUMEN

### *“Pensar es introducir la discontinuidad...”*

La guardia social es un medio por el que históricamente ha ocurrido la elección y selección de demandas para inclusión de atenciones sociales, aplicado tanto por la organización estatal como en acciones sociales privadas. Brasil, desde la Constitución Federal de 1988, ha sido orientado por transformar acciones sociales conocidas como de asistencia social en política pública de dirección universalizante entre todos aquellos que de ella necesitar. El nuevo carácter de extensión de la protección social ha colocado en cuestión la persistencia de procesos selectivos que se pauten por la exclusión y no por la inclusión. LA reorganización de la gestión de asistencia social en Brasil ha adquirido carácter descentralizador y participativo por medio de la implantación de SUAS – Sistema Único de Asistencia Social, el que es “constituido por el conjunto de servicios, programas, proyectos y beneficios en el ámbito de la asistencia social prestados directamente o a través de convenios con organizaciones sin fines lucrativos, por órganos e instituciones públicas federales, estatales y municipales de la administración directa e indirecta y de las fundaciones mantenidas por el poder público”. Para responder a esa cuestión en los municipios de la Región Gran São Paulo – Oeste, este estudio irá identificar las características de los servicios de guardia social, buscando dar transparencia a los factores institucionales y profesionales en la operación de la guardia social, principalmente con relación al modelo de gestión adoptado por los órganos de Asistencia Social de la Región de la Gran São Paulo – Oeste, y los paradigmas que informan la acción del profesional Asistente Social en esa práctica, que también han sido analizados y comparados. Todo el análisis es también iluminado por las referencias del Sistema de Protección Social francés que opera por el principio de la universalidad.

Palabras llave: Asistencia Social, Provisión de la Asistencia Social, Política Pública.

---

<sup>1</sup> Tesis de Doctorado bajo Orientación de la Prof<sup>ª</sup>. Dra. Aldaíza Sposati. PUC/SP, 2005.

<sup>2</sup> Doctora en Servicio Social por PUC/SP. Prácticas de doctorado por la Université Pierre Mendes de Grenoble/FR, a través del Pôle d'Etudes des Politiques Sociales et Economiques) - PEPSE, acuerdo CAPES/COFECUB, bajo la coordinación/orientación de la Prof<sup>ª</sup>. Dra. Aldaíza Sposati en co-orientación de la Prof<sup>ª</sup>. Dra. Claudine Offredi. Actualmente actúa como profesora/investigadora de la Fundação de Ensino de Investigação do Sul de Minas [Fundación de Enseñanza de Investigación del Sur de Minas] - FEPESMIG/Centro Universitário do Sul de Minas [Centro Universitario del Sur de Minas] /UNIS/MG. E-mail: argenice@gmail.com. Estado de São Paulo/SP.

## I. INTRODUCCIÓN

### **Relato de Experiencias del Trabajo Social – Brasil/Francia**

Este artículo es producto de la tesis de doctorado que coloca bajo análisis una práctica social, la guardia social que permanece presente en la mayoría de los servicios públicos de asistencia social, e incluso en organizaciones privadas de mérito o filantropía.

El análisis de esa práctica, para más allá del examen de sus características en estudio de campo, se realizó por medio de investigaciones sobre el tema, que ocurrieron en la graduación y postgrado en Servicio Social.

Se pone en cuestión, los efectos del posible impacto que ocurrirá en esa práctica institucional tradicional por la racionalización programática propuesta por la Política Nacional de Asistencia Social/2004, y por la implantación del Sistema Único de Asistencia Social - SUAS.

Muchos son los desafíos del estudio del tradicional servicio de guardia social en la búsqueda de identificar su necesaria redefinición para constituirse en una puerta de entrada del Sistema Único de Asistencia Social - SUAS. Para tanto se torna necesario que rompa con el modelo de puerta de la ayuda, puerta de la caridad, puerta de perpetuación de la cultura del asistencialismo, por la que las personas acceden a recursos limitados, fragmentados y provisorios y se transforme en puerta de acceso a derechos universales de ciudadanía.

La primera cuestión es de calificar ese lugar.

- Reconocido como espacio de la prueba, del examen por el que el asistente social irá seleccionar, incluir o excluir el demandante de una posible inclusión de su necesidad de entre las ofertas institucionales.
- Lugar del poder técnico de inclusión, exclusión social que será directamente determinado por el compromiso con los derechos sociales que ese profesional posee.
- Para la población es claramente interpretado como un lugar de ejercicio del poder técnico es del asistente social y no un lugar de respecto a sus derechos.

- Para el profesional es el lugar del olvido e incluso, del castigo por múltiples motivos que este estudio muestra.
- Como un “rompecabezas”, el análisis de la guardia social busca las varias piezas que componen figuras particulares y genéricas de 15 experiencias examinadas y localizadas en una de las regiones del área metropolitana de la Gran São Paulo.
- Proceso de construcción y deconstrucción.

En el capítulo I, intitulado “*la gestión de la asistencia social en los municipios de la región Gran São Paulo – Oeste*” se trata de la base empírica de investigación y las características generales del escenario de estudio, esto es, el lugar del guardia social en la región Gran São Paulo - Oeste.

### 1.1. Clasificación de los municipios de la Gran São Paulo Oeste en la PNAS/2004

Mapa 1: Municipios de la Gran São Paulo – Oeste clasificados por porte de acuerdo con la Política Nacional de Asistencia Social - PNAS/2004. Brasil.



Fuente: PNAS/2005 e IBGE/2000

En lo que se refiere a la población de esos municipios estudiados, según la política nacional de asistencia social, PNAS/04, tenemos: Porte Pequeño I: 20.638 hab. (1%) de la pob. Región; Porte Pequeño II: 59.027 hab. (2%) de la pob. región; Porte Medio: 231.655

hab. (10%) de la población de la región y Porte Grande: 2.091.147 hab. (87%) de la pob. Región.

Con relación a los aspectos económicos, estudio demuestra que

El PIB de la región metropolitana de São Paulo está alrededor de US\$ 102,8 mil millones de dólares, lo que es compatible al de diversas economías nacionales. Corresponde a poco más del 50% del total estadual y a 18,5% de la riqueza nacional. El PIB por habitantes, estimado en 6,4 mil dólares, es casi el doble de la media nacional. (SEADE/IBGE/2000).

Según datos del PNAD (Investigación Nacional por Muestra de Domicilios, realizada por IBGE) “en 2001, había 1,3 millón de personas viviendo en domicilios con renta familiar per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  de sueldo mínimo (300 mil familias aproximadamente) y 2,8 millones de personas con renta per cápita familiar inferior a medio sueldo mínimo” (p.11).

Agregando los datos socioeconómicos de la Región Gran São Paulo - Oeste en relación a los portes, en 2000, había 46.670 personas en situación de indigencia, totalizando 12 mil familias en esa situación, o sea, con renta per cápita inferior a  $\frac{1}{4}$  de sueldo mínimo, evidenciado en término de portes por los municipios: pequeño I, São Lourenço da Serra; pequeño II, Vargem Grande Paulista; medio, Santana de Parnaíba; y en los municipios de gran porte, Itapevi, Carapicuíba y Osasco. Seguido por los municipios de Taboão da Serra, Barueri y Embu das Artes.

El total de personas viviendo en situación de pobreza es de 125.998, con renta de hasta 1 sueldo mínimo, totalizando alrededor de 32 mil familias, conforme detallado en la tabla 4 evidenciado los municipios en términos de portes: pequeño I, São Lourenço da Serra; pequeño II, Juquitiba; medio, Jandira; y grande, Itapevi, Carapicuíba y Osasco. Si observamos atentamente en la tabla 3 podemos verificar que a pesar de la evidencia de los municipios citados, hay una orden creciente del número de personas en situación de pobreza, siendo que ningún municipio, independiente de su recaudación, como mostraremos más adelante, ha escapado de ser palco de concentración de pobreza.

Analizando los datos de la situación general de Brasil, veremos que el universo de personas viviendo en situación de indigencia<sup>3</sup> se concentra más en los municipios de

---

<sup>3</sup> Sabemos lo cuanto es complejo medir situación de pobreza basado solamente en términos de renta per cápita, datos los otros aspectos de la vida, de los riesgos sociales y de la vulnerabilidad social, sin embargo,

pequeño porte, como demuestra los datos del PNAS basado en el Atlas de Desarrollo Humano de 2002.

Se observa que en términos porcentuales los municipios pequeños concentran más población en condición de pobreza e indigencia que los municipios medios, grandes o metrópolis. Del punto de vista de la concentración absoluta las diferencias disminuyen, pero los pequeños municipios en su totalidad terminan también concentrando más esa población. Sin embargo, considerando que esa población se distribuye en los más de 4.000 municipios, termina ocurriendo una dispersión de la concentración, invirtiendo el grado de concentración de la población en pobreza e indigencia, recayendo sobre los grandes municipios y las metrópolis. (PNAS, 2004).

En el interior de la Región Gran Oeste - São Paulo ocurre una dispersión de la población en situación de indigencia y de pobreza para los municipios de gran porte, aquí representados por ocho municipios que abrigan ambas las situaciones. Según declaraciones de los técnicos entrevistados, esa población “va y vuelta en el interior de esa región”, independiente del porte del municipio. Esas personas están siempre en búsqueda de mejores territorios, no poseen un suelo fijo, estén ellas situadas en situación de indigencia o de pobreza, o en ambas.

Basada en las experiencias de atención en el guardia social, he constatado diariamente que ellas enfrentan privaciones de toda orden, no restringiéndose únicamente a las privaciones materiales, estas son acompañadas de otras vulnerabilidades sociales, como el agravo de la salud, la violencia urbana, de entre otros riesgos sociales. Hay también la dificultad de acceso a los bienes y servicios públicos, lo que limita así su condición de ciudadanía. Como ese estudio indica, hay la importancia de la implementación de políticas públicas que lleven en cuenta los riesgos sociales a que la población está submetida.

La mayoría de los usuarios que comparecen en el guardia social son mujeres jefe de familia. Según (PNAS, 2004, p. 20), el perfil de la familia brasileña, teniendo como referencia la mujer jefe de familia, es una realidad cada vez más presente, siendo que la familia brasileña ha pasado por transformaciones a lo largo del tiempo. Una de ellas se refiere a la persona de referencia de la familia. De la década pasada hasta 2002 hubo un crecimiento del 30% de la participación de la mujer como persona de referencia de la familia. En 1992, ellas

---

registramos aquí un corte, el universo de personas con hasta 1 sal./min en situación de pobreza e inferior a ¼ de sal./min, relacionamos las situaciones de indigencia, ese criterio último basado en el PNAS (2003, p. 10).

eran referencias para aproximadamente 22% de las familias brasileñas, y en 2002, pasaron a ser referencia para próximo del 29% de las familias. Esta tendencia de crecimiento ocurrió de forma diferente entre las regiones del País y fue más acentuada en las regiones metropolitanas.

Basado en NOB (2005, p. 20), la protección social básica debe trabajar con el siguiente concepto de familia<sup>4</sup>, se considera como “familia referenciada”, o sea, “aquella que vive en áreas caracterizadas como de vulnerabilidad, definidas a partir de indicadores establecidos por el órgano federal, pactados y deliberados”.

Los trabajos orientados para la familia deben llevar en cuenta la atención a “sus miembros e individuos más vulnerables, teniendo como unidad de medida la familia referenciada en razón de la metodología de fortalecimiento de la convivencia familiar, del desarrollo de la calidad de vida de la familia en la comunidad y en el territorio donde vive”<sup>5</sup>. A través de la tabla 1 se constata la situación socioeconómica de las familias, demostración por parte de los municipios del número de domicilios por la renta per cápita - 2000, que habitan el escenario de esa investigación.

---

<sup>4</sup> La familia, independientemente de los formatos o modelos que asume, es mediadora de las relaciones entre los sujetos y la colectividad, delimitando, continuamente los desplazamientos entre el público y el privado, bien como generadora de modalidades comunitarias de vida. Sin embargo, no se puede desconsiderar que ella se caracteriza como un espacio contradictorio, cuya dinámica cotidiana de convivencia es marcada por conflictos y generalmente, también, por desigualdades, además de que en las sociedades capitalistas la familia es fundamental en el ámbito de la protección social.[...] Por lo tanto, podemos decir que estamos ante una familia cuando encontramos un conjunto de personas que se encuentran unidas por lazos consanguíneos, afectivos y, o, de solidaridad. (PNAS, 2004, p. 35).

<sup>5</sup> La unidad de medida familia referenciada también será adoptada para las atenciones en situaciones aisladas y eventuales que no esté en agregados territoriales que están siendo trabajados, pero que demandan del ente público protección social. La protección social básica debe orientarse por una escala gradual de cobertura de familias en mayor vulnerabilidad, hasta alcanzar niveles universales de cobertura a todos los que de ella necesitan, en territorios sujetos a vulnerabilidad social. (NOB, 2005, p. 20).

Tabla 1. Demostración por porte de los municipios del número de domicilios por la renta per cápita - 2000.

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

Fuente : Seade 2000

A continuación el lector encuentra una síntesis de algunas categorías significativas que han sido analizadas que contemplan la práctica del guardia social, la cual se encuentra permeada de otros elementos que interfieren directa o indirectamente en el cotidiano profesional, como veremos a continuación a partir de los próximos tópicos.

## 1.2. Los Gestores de la Asistencia Social en los Municipios de la Región Gran São Paulo Oeste: 15 Órganos Gestores de Asistencia Social.

- Diferentes nomenclaturas;
- Mayoría de los locales hay nomenclaturas conjugadas: ciudadanía y asistencia social, acción social y relaciones del trabajo, asistencia y promoción social, desarrollo humano y acción social, abriendo así un abanico de posibilidad de que sean esos órganos, sin que haya de hecho la especificidad del local;
- Solamente cuatro de ellos son intitulados de asistencia social;
- Ejercicio del primer-damismo, los Fondos Sociales de Solidariedad.
- Dificultades técnico-administrativas;

- Solicitan apoyo financiero por parte de los estados;
- Falta de preparo e inexistencia del acceso a informática en algunos casos;
- Falta de tiempo hábil;
- Poca evidencia del servicio de guardia social, excepto en el aspecto cuantitativo;
- Priorizan la atención por seguimientos;
- Protección básica orientada para la familia.

### **1.3. Gestión de la Asistencia Social en los Planes Municipales de Asistencia Social.**

### **1.4. Evaluación y Monitoreo de las Acciones de Asistencia Social.**

- Proceso en construcción;
- Pocos siguen todas las etapas;
- No hay una estandarización de la evaluación y monitoreo en la región en estudio;
- Pocos incluyen en los relatos de los usuarios;
- El servicio de guardia social casi no aparece en los planos, predomina la atención de emergencia.

## **II. El Lugar del Guardia Social y la Guardia Social como Lugar de Ciudadanía**

La temática “*el lugar de la guardia social y la guardia social como lugar de ciudadanía*” fue tratado en el capítulo II de la tesis, abarcando la temática de la guardia social y sus categorías de análisis, en que se destaca la emergencia y la urgencia social y el proceso de primera acogida en un servicio de asistencia social.

en lo que concierne a la relación entre sujetos y territorios, se convierte en imprescindible tratar de la dimensión de la ciudadanía, que se expresa a partir y en la dinámica de las poblaciones en relación a los territorios vividos. La referencia entre lugar y ciudadano/ciudadanía es una relación intrínseca al concepto de ciudadanía (Koga, 2003, p. 20).

Análisis de las particularidades de la arquitectura y del local donde se realiza la guardia social en cada uno de los 15 municipios que componen la Región Gran São Paulo – Oeste. Se incluye todavía en el capítulo las observaciones de una 16ª ciudad, Grenoble en Francia.

- Las guardias sociales y sus respectivos flujos de atención deben ser considerados como espacios privilegiados, para realizar y articular las

- necesidades de los usuarios y las características de los servicios mediados por los gestores sociales en un determinado espacio y tiempo;
- En función de esa comprensión se entendió adecuado profundar el examen del guardia social como “lugar”, a partir del que es posible acceder múltiples dimensiones.

El servicio de guardia social en el criterio de SUAS será absorbido por los centros de referencia de asistencia social y los centros especializados de asistencia social. La orientación es de su descentralización territorial para los territorios que concentran familias en mayor vulnerabilidad en cada uno de los municipios.

Se presentan en este capítulo las diferentes realidades de la guardia social en la región estudiada. En un primer momento, son caracterizadas las guardias existentes en los municipios, la descentralización, y el cuadro de recursos humanos que poseen con relación a la adecuación. Después es examinado el lugar del guardia social en cada una de las 15 ciudades de la región gran São Paulo – Oeste. Por fin se hace breve inserción sobre el servicio de acogida de la ciudad de Grenoble, que tiene algunas similitudes con la guardia social, evaluaciones y situaciones especiales. Después de la presentación del lugar de la guardia social el capítulo examina la guardia social como lugar de ciudadanía.

### **2.1. El Lugar de la Guardia Social.**

El estudio aquí desarrollado fue construido por medio de visitas de campo, siendo que la investigadora viajó para los 15 municipios de la Región Grande - Oeste por más de una vez. El lugar de la guardia social es la primera aproximación del espacio físico, y lo que él revela con relación al ciudadano como calidad del espacio, confort de mobiliario, racionalidad de la atención de modo a reducir la espera del usuario. Cada uno de los quince lugares visitados es presentado y documentados fotográficamente, conforme su porte.

## 2.2. Relato de Experiencias: Trabajo Social - Francia

### EL SISTEMA DE ACOGIDA EN LA CIUDAD DE GRENOBLE, FRANCIA

Mapa 2. Localización de la ciudad de Grenoble en Francia<sup>6</sup>



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

La atención de la urgencia social se ejerce por CAM, Centro de Acoger Municipal<sup>7</sup>, vinculado al CCAS, Centro Comunitario de la Acción Social, de la ciudad de Grenoble, el que es considerado un establecimiento del tipo Centro de Abrigo y de Reinserción social - CHRS.

El Centro de Acoger Municipal fue creado en el inicio de los años de 1950 orientado para acoger a todas las personas que necesitaran de un abrigo. CCAS está localizado en la región de Isère, compuesta de 1,6 millones de habitantes.

En la clasificación general, la ciudad Grenoble es la 16<sup>a</sup> ciudad de la Francia, con 153.400 habitantes (1999), por lo tanto, según la Política Nacional de Asistencia Social de Brasil (2004), se considera un municipio de gran porte. Con relación al perfil de la población

<sup>6</sup> La ciudad de Grenoble está situada en el sudeste de Francia, a 560 km de París y 280 km de Marselha, cerca de la frontera con Italia y Suiza. Es una ciudad muy agradable, considerada como la puerta de entrada de los Alpes franceses. Esta región, llamada Rhône-Alpes, es uno de los principales destinos turísticos de Europa. El filósofo Stendhal ya decía que en Grenoble “en el fin de cada calle, hay una montaña”.

<sup>7</sup> La ciudad de Grenoble queda en la región de Isère una de las regiones de Francia que posee servicios departamentales (del estado regional, más que locales).

se constata que el 20% de la población tienen menos de 20 años (30.390), y otros 20% tienen más de 60 años (30.114).

Las acciones desarrolladas en CCAS dicen respecto a todas las edades de la vida, desde la pequeña niñez a las personas ancianas, pasando por las familias, y dando asistencia a los más desproveídos. Se considera una acción de proximidad, gracias a una organización descentralizada: 89 equipamientos a servicio de los grenoblenses, instalados en el seno de los barrios más próximos de la población.

Con relación a la estructura física del Centro de Acoger Municipal - CAM, hay dos pasillos distintos, un reservado a los hombres (29 lechos), otro para las mujeres (26 lechos). Los cuartos contienen generalmente cuatro lechos, siendo colectivo para las personas desacompañadas, e individualizadas para parejas y familias. Esta capacidad de acoger es completada por los recursos de otros cuartos suministrados por otros aparceros, alrededor de 120 locales.

En síntesis la responsabilidad de los servicios que abarcan el Centro de Acoger Municipal, son:

- **Le Pôle Accueil Orientation:** tiene como función el ejercicio del acogimiento y de la orientación destinado al conjunto de aparceros institucionales y asociativos. Las misiones son validadas en las aplicaciones pertinentes al Comité de vigilancia Departamental. PAO es compuesto de un responsable, de dos trabajadores sociales y de una secretaria, con una misión de orientación, la que es fijada por la Comisión Aparcera de Decisiones y de Orientaciones - CPDO. PAO tiene la responsabilidad de organización temporal de esta instancia y la preparación de los procesos para estudio. PAO centraliza las demandas existentes sobre el territorio del Sur Isère en el título de abrigo temporal y de acompañamiento social.

- **La Veille Sociale Départementel de L`Isère:** servicio telefónico gratuito "115", que funciona 24 horas por día, durante los 365 días del año; se trata de un servicio de intervención para ir al encuentro de las personas en situación de desespero en las calles de la aglomeración; una misión de observación social del público y de las evoluciones de los lugares de abrigo según los barrios de habitación.

El 115 es un puesto telefónico, con estatuto de llamado gratuito por departamento, creado en 1997, generado por CCASS por convención con DDASS. Su acogimiento es de 24/24 horas, siendo los usuarios personas sin abrigo. Son tres oyentes (auxiliares) que actúan en el puesto.

- **La Boussole:** estructura de abrigo para hombres desacompañados; ancianos, mendigos; ex-abrigo temporal de solidaridad, posee su estatuto de alojamiento de urgencia, fundado en los años de 1990 para la utilización del abrigo en período de invierno con capacidad de acogimiento de 20 lugares para hombres arriba de 40 años.

- **Le Passage:** estructura hibernal para personas acompañadas de animales; abierto por 4 años consecutivos en un periodo que va de 15 diciembre a 15 de abril. La pasaje es una estructura temporal compuesta de 9 módulos, de los que 7 ofrecen 14 lugares para el abrigo por la noche para personas acompañadas de perros o que no “soportan la vida en colectividad”.

En relación al perfil de los usuarios que recorren al Centro de Acoger Municipal, la encargada por el Polo de Apoyo y Orientación (PAO) afirma que las personas que acceden ese servicio son:

Personas en dificultades personales y sociales. Hay muchos problemas de habitación en Grenoble. Las personas van al centro de acoger y buscan una chance de encontrar un abrigo, una residencia social. Muchos se quedan en abrigo temporal, cada vez más difícil su disponibilidad, muy caro en Grenoble. Durante seis meses abrigados permite la persona de trabajar su dificultad, dar un tiempo para él trabajar su dificultad. La residencia social permite que la persona espere un abrigo personal. Los educadores hacen el acompañamiento de la vida cotidiana del usuario. Y los asistentes sociales exteriores que hacen encuentros en los locales donde ellos habitan (la visita domiciliar). Permite de encontrar otras soluciones. En el centro de acoger ellos quedan de tres a siete noches y después ellos parten para abrigos gratuitos, otras estructuras, para buscar soluciones durables.

El perfil del público que demanda los servicios del acoger municipal, del sector de acogida y orientación, PAO (Pole Accueil Orientation) es significativa. En los análisis de los datos del año de 2002, se constatan 1.214 usuarios contra 1.180 del año de 2003, lo que muestra que los números casi no sufrieron alteraciones. Ya en relación al público femenino ocurrió un importante aumento entre los años de 2001 (13,52%), 2002 (17,32%) y 2003 (18,72%). Presenta un alto porcentual de hombre solo, seguido por mujer con niño, siendo

que el público femenino, sea solo o con niños, totaliza un porcentual de 34%, prácticamente empatando con los hombres solo. Un cuarto (1/4) de los beneficiados tiene menos de 25 años, la mitad tiene entre 26 y 40 años y el otro un cuarto (1/4) tiene más de 40 años.

Con relación al origen y procedencia de las personas adultas que frecuentan los servicios de Grenoble podemos constar a través de la tabla 2.

Tabla 2. Origen y procedencia de las personas adultas que frecuentan los servicios de Grenoble 2003.

Local	ORIGEN		PROCEDENCIA	
	Cte.	Porcentaje	Qte.	Porcentaje
Grenoble	319	24%	683	50%
Agglo	133	10%	216	16%
Isère	97	7%	130	10%
Régions	275	20%	188	14%
U.Y	5	0%	1	0%
Otros países	465	34%	117	9%
Desconocido	63	5%	22	1%
<b>Total</b>	<b>1357</b>	<b>100%</b>	<b>1357</b>	<b>100%</b>

Fuente: Informe de actividades de PAO/2003. "Bilan d'activite – annee 2003".

Los beneficiados son oriundos del entorno de Grenoble, siendo 34% realmente originarios de esta ciudad. Sin embargo, hay un número significativo de personas de otros países. De estas personas, el 65% poseen nacionalidad francesa, y 10% son beneficiados de asilo.

Tabla 3. Situación económica de los usuarios del PAO, Grenoble, Francia 2003.

Renta Mensual	Cte.	Porcentaje
0 a 150 Euros	359	27%
150 a 400 Euros	284	21%
400 a 680 Euros	234	17%
Plus de 680 Euros	202	15%
Desconocido	278	20%

Fuente: Informe de actividades de PAO/2003. "Bilan d'activite – annee 2003".

Más de la mitad de los beneficiados tienen rendimientos inferiores al límite de la pobreza. Algunos llegan sin ningún recurso financiero.

Tabla 4. Atención social de los usuarios de PAO, Grenoble, Francia 2003

Motivo	Cte.	Porcentaje
Ruptura familiar	300	22%
Ruptura conyugal	252	19%
Ruptura amigable	89	7%
Pérdida de habitación	227	17
Expulsión	62	4
Errante, incierto	277	20
Exilo	150	11
Total	1357	100

Fuente: Informe de actividades de PAO/2003. "*Bilan d`activite – annee 2003*".

En 2002, las rupturas afectivas, parentales o amigables, representan la mayor parte de las razones que motivaron la demanda. Es importante observar que ocurrió un aumento de la demanda por el motivo de "pérdida de la habitación debido a expulsión", habiendo sido de 17,64% en 2002, y 21,30% en 2003.

¿A final, lo que hay de nuevo, de diferente en la experiencia francesa de guardia social, o mejor, en el acoger municipal?

Para responder a esta cuestión, en primer lugar, es preciso entender lo que es el acoger municipal bajo el punto de vista de un sistema de protección social. ¿Cuáles indicadores están en juego? Como sabemos el sistema de protección social francés es complejo, y a pesar de un cierto desmonte, dada la mundialización de la economía, de las situaciones diversas de vulnerabilidades, y el desempleo, él posee en su base una garantía de derechos y protección social básica con carácter de universalidad. Es en ese sentido que el acoger forma parte de una red de garantías de derechos y está entrelazado con otros derechos de ciudadanía, siendo que estos buscan garantizar los trabajos continuados, cuidando para que después del primer acoger, después de la atención de primera urgencia, de la escucha y orientación, la persona pase por otros procesos de inclusión y protección.

## 2.2. La Guardia Social como lugar de Ciudadanía

Caracterización general del lugar del servicio de guardia social, como perteneciente a la protección social básica con relación a los derechos del ciudadano. Se entiende aquí como lugar de ciudadanía las propias condiciones del espacio como condiciones de respecto

a la dignidad y condiciones humanas. Se destacan como objetivadoras de esa condición ciudadana:

- La accesibilidad del servicio;
- La prioridad de usuarios;
- La racionalidad en la atención;
- La capacidad de respuestas;
- El derecho al tiempo;
- La tecnología de trabajo.

### **III. Lecturas del Guardia Social por los Profesionales y por los Usuarios**

En ese capítulo (III) de la tesis, se trató de las lecturas de la guardia social por los profesionales y por los usuarios. Se buscó realizar una decodificación de los discursos en el sentido de buscar comprender y analizar ese lugar de la práctica institucional. Es un lugar de la práctica institucional que, en la jerarquía del ejercicio profesional, ni siempre es bien visto.

- Connotación regresiva en la carrera profesional por ser operado como un paliativo;
- Local de baja resolución;
- Fuerte desgaste profesional por la vivencia de la incapacidad de dar respuestas en cantidad;
- Calidad y alteraciones adecuadas a las situaciones presentadas por los beneficiados.
- Algunas organizaciones, públicas o privadas, lo localizan siempre en espacios secundarios, precarios, de baja visibilidad por entender que su presencia es la demostración explícita de la no resolución de los servicios de la organización;
- Otras, en contrapunto, dan calidad y centralidad al guardia por considerarlo puerta de entrada y acceso a los usuarios al local, por lo tanto, que se debe contraponer a los espacios de exclusión y que se configura como espacio de acogida;
- Califican el “lugar” con recepción, con condiciones especiales para adultos y niños con condiciones de espera digna, con salas de juguetes, sanitarios, televisores, revistas, películas educativas, café, agua, galletas.

A principio, al buscar comprender y analizar las diversas modalidades de guardia social se reunieron decenas de entrevistas sobre el asunto con usuarios y asistentes sociales, y a ellas suman mis propias experiencias profesionales en la región. Parecía tarea fácil analizar una práctica tan “conocida” por significativa parcela de la categoría profesional; una práctica considerada rutinera.

Con relación a la metodología empleada para los análisis ocurrió a través de un proceso de deconstrucción y reconstrucción de los discursos para la reincidencia de los temas que identifican la guardia social. Eso permitió identificar cuatro grandes temas:

- La emergencia o urgencia social;
- El asistencialismo o el carácter paliativo inmediato;
- El sufrimiento profesional y el sufrimiento de la exclusión del usuario; y
- El contrapunto del respecto a los derechos de los usuarios en la concepción y en la operación del servicio.

Analizados los discursos de los usuarios a partir de la concepción que poseían de la guardia social identificándose tres grandes tópicos:

- Local de ayuda a los pobres, necesitados y carentes;
- Local para atender a las necesidades de la población y de la sociedad;
- Local para oír y escuchar
- Fueron entrevistadas 61 personas (usuarios y profesionales).

### **3.1. El Vínculo Social Técnico entre Profesional y Usuario**

La guardia social se presenta por los profesionales como el lugar de primera acogida, donde el trabajo socioprofesional es marcado por las acciones de acoger, oír, escuchar y orientar los usuarios para más allá del acceso material de bienes. ¿Lo que significa acoger? ¿Lo que eso quiere decir? ¿Cuál es el valor y el sentido del acogimiento en la guardia social?

Acogimiento es también garantizar acceso. Acceso a la comida, tierra, al crédito y otros insumos; acceso a la habitación digna, al trabajo, a la salud (nuestro día-a-día); acceso a la educación y a la cultura, acceso a la información y al conocimiento, a la reflexión crítica de la realidad, de

quién somos y de que mundo es este en que vivimos. Acoger también significa no-violencia y la promoción de la paz. (SMS, 2002, p. 47)

### **3.2. Urgencia Social: La Urgencia como Armadilla para el Paliativo.**

- Lugar de atención a emergencias;
- Comporta: acogimiento, escucha, orientación y encaminamiento;
- Los usuarios solicitan la escucha como urgencia;
- Países como Francia y España, el servicio de urgencia social (l'urgence sociale) forma parte de la protección social básica y especial.
- En Madrid, es SAMU que tiene equipos de campo y unidades centrales de rescate, elección y encaminamiento.

La urgencia social significa la oferta de un servicio de protección social que puede ser accionado sin interrupción por 24 horas para la atención de acogida a individuos y colectividades en riesgo, peligro, beneficiados de socorro. Varios fueron los profesionales que afirmaron que la "guardia social es un local para atender a las emergencias". Al definir la guardia social una entrevistada dice: "es una especie de hospital de urgencias". Otra entrevistada complementa: "es un hospital de urgencias social".

## **CONSIDERACIONES FINALES**

En las consideraciones finales se encuentran los indicativos de los posibles caminos que las guardias sociales de la Región Gran São Paulo Oeste deberán transcurrir para su validación como parte de SUAS - Sistema Único de Asistencia Social. Es importante destacar que este objeto de estudio es parte de una experiencia social, que está ganando forma y contenido, lo que confiere a esta investigación un carácter evaluativo-exploratorio y que no se propone a agotar el asunto, dada su complejidad, no sólo en si mismo, pero por el modo como es comprendido y desarrollado en las organizaciones públicas municipales de asistencia social. Este estudio buscó:

- Desvendar los paradigmas que presiden su existencia, a partir de múltiples lecturas.

- En esa trayectoria de análisis fue posible aproximar ese “lugar” frecuentado por aquellos que luchan diariamente por la búsqueda de protección social para su sobrevivencia.
- Dar unidad a todo lo que se constató en esta investigación fue un verdadero rompecabezas, un remontaje de piezas de una práctica social fragmentada.
- Poco espacio para situar el guardia social en una perspectiva de política pública y en un sistema de protección social básica como define NOB-2005 y PNAS-2004.
- Cuando se entrelazan los discursos de los usuarios se verifica la correspondencia de temas y de significados que tornan próximos el lenguaje del profesional y del usuario.

Con relación a la conclusión de los interlocutores registramos múltiples diálogos, algunas de las conclusiones manifestadas en Brasil y en Francia, con algunas declaraciones y fotografías de ambos los países.

### **Destakes Analíticos como Síntesis**

- Análisis del perfil de los usuarios: migrantes
- Idas y venidas;
- Vidas deshechas;
- Difícil permanencia;
- Análisis del perfil de los profesionales;
- Se siente desvalorizado, trabajando en un local menospreciado y discriminado.
- Trípode: sobra, menosprecio y castigo.
- Paradigmas dan referencia a la práctica de la guardia social: emergencia que lleva el asistencialismo y situaciones límites.
- También ese local es propio para oír, espacio útil;
- Poca calificación de los profesionales en el ejercicio de la acogida en el guardia social, agravante para la implantación de SUAS;
- Necesaria fuerte capacitación de técnicos y gestores para la implantación de la Política de Protección Social Básica de Asistencia Social.

## **Los dos Paradigmas Persistentes y la Implantación del Sistema Único de Asistencia Social.**

Continúa tensión entre los profesionales defensores de la cualificación técnica de la guardia como servicio y otros que lo consideran una mera actividad de emergencia y de hospital de urgencias, cuya finalidad es recepción y encaminamiento, entre esos dos paradigmas:

- Servicio fin con calidad;
- La actividad de recepción, elección y encaminamiento, parece estar en cuestión el grado de resolución, la guardia social como servicio.

De acuerdo con NOB/2005, la guardia social se descaracteriza sobre tal denominación, pues se transforma en Centro de Referencia de Asistencia Social, con la finalidad de ejercer la protección social básica. Él se distingue del Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social destinado a la protección social especial.

- El Centro de Referencia de Asistencia Social: carácter preventivo, forma descentralizada, áreas donde se concentran las poblaciones con mayor vulnerabilidad y riesgo.
- Su trabajo es primordialmente en esas áreas de modo a:
  - Monitorear vulnerabilidades;
  - Reducir y eliminar incidente de situaciones de riesgo;
  - Facilitar el acceso de las familias;
  - Acompañamiento social;
  - Articulación local de los servicios.
- Centralidad en la familia referencial que pasa a ser la usuaria y no la persona individualmente.
- CRAS debe garantizar:
  - Seguridades de sobrevivencia;
  - Autonomía;
  - Convivencia y acogida;
- Como responsabilidades específicas de asistencia social:

- En ese sentido, el modelo recepción, encaminamiento solamente tendrá validez para situaciones que exceden el campo de la asistencia social, debiendo ser respondidas por otras políticas urbanas y sociales, a las cuales serán las familias encaminadas.
- La idea de prontitud de la guardia tiene validez para dos situaciones:
- Ocurrencia de catástrofes que exigen atención social;
- Ocurrencia de situaciones de abandono, victimizaciones, adultos y niños en las calles entre otras, que suponen trabajos nocturnos y fines de semana.

El papel de la guardia social como distribuidora de beneficios debe ser sustituido por la gestión de bancos de usuarios, no del caso individual, pero de la capacidad de lectura de la realidad y de las vulnerabilidades de las familias, menos entrega de cestas (beneficios), y más énfasis para la política de protección social básica de realización de servicios continuados.

### **La Experiencia Francesa y el Sistema Único de Asistencia Social en Brasil**

Trabaja con un número diversificado de aparceros sociales, que ellos llaman de trabajo pluridisciplinar junto a los territorios de acción social. Es importante registrar que SUAS parte de la territorialización, que con certeza irá mudar ese perfil actual. El proceso de descentralización empieza la tornarse realidad en algunas localidades, propiciando así la aproximación y el acogimiento de la población en dificultad por parte del servicio de guardia social. “Aproximar los ciudadanos de los decididores públicos es también reconocer los derechos de los usuarios de los servicios públicos”. (PAO/FR 2003).

#### **El Lugar de la Guardia Social**

- Ni siempre es adaptado para la atención pública, lo que dificulta la privacidad del usuario;
- Acogida en la protección social básica como derecho/principios de SUAS/PNAS;
- Falta de registro específico sobre la realidad de la guardia social;
- En Francia hay varios dispositivos específicos para urgencia social (CAM), pero predomina la atención individual.
- En Brasil se mezcla atención individual y grupal con las familias.

Finalizando, fue posible afirmar que esta nueva lógica está muy distante de lo que hoy ocurre en los rumos de la política de asistencia social. Esta nueva modalidad fragiliza los análisis de la guardia social que se realizaron, y exige que este estudio, como contribución, pueda estimular nuevas reflexiones sobre los nuevos tiempos.

## REFERENCIAS

BARBOSA, Dirce Maria de Jesus. **O plantão social**: expressão da realidade social dos anos 90. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), PUC/SP São Paulo,, 1997.

BENSAHEL, Liliane (dir.) et al. **L'économie de la France face aux défis du XX le siecle**. (A économie en Plus). Presses Universitaires de Grenoble, PUG, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal. Belém: BASA/ CEDOC, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 8.742**, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil. Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, septiembre de 2004.

BRITO, Maria Argenice de Sousa. **Plantão social**: o difícil caminho de superação do assistencialismo para a construção de uma política pública de direitos para plena cidadania. Dissertação (Mestrado), PUC/SP, São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_. **Plantão social**: de prática institucional para serviço público de direito – contribuições para a construção do sistema único de assistência social – SUAS, Tese (Doutorado), PUC/SP, São Paulo, 2005.

CASADO, D. **Questiones em torno a los servicios asistenciales y sociales de atención primaria**. In: Jornadas Nacionales de estudo del Comitê Español de Bienestar, II, Los servicios asistenciales y sociales, p.14-23, 1984. (apud Muniz 2004).

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, Tradução de Iraci D. Poletti, 1998.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 1983.

ELIAS, Norberto. **Logiques de l'exclusion**: avant-propos de Michel Wieviorka. Fayard, Librairie Arthème Fayard, pour la traduction française, 1997.

FRANÇA, Grenoble. *Projet Pédagogique de L`Etablissement*. Centre d`Accueil Municipal de la Ville de Grenoble, jun.2002.

\_\_\_\_\_, Bilan d`Activite – SATIS – Service d`Accompagnement Temporaire vers l`insertion Sociale. Centre Communal d`Action Sociale de la Ville de Grenoble, 2003.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1989.

GUIMARÃES, Gleny Terezinha Duro. **Historiografia da cotidianidade**: nos labirintos dos discursos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço social**: identidade e alienação. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

OFREDI, Claudine. **La dynmique de l`évaluation face au développement durable**. La librairie des Humanités. Limonges, 2003.

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

PALIER, Bruno. **Governer la securité sociale**: les réformes du systéme français de protection Sociale depuis 1945. Ouvrage publié avec le concours de la MIRE-DRESS du Ministère de l`Emploi e de la Solidarité. Press Universitaires de France. Le Lien social. Collection dirigée par Serge Paugan.

\_\_\_\_\_, **Gouverner la securité sociale**. Paris, PUF, Coll. Le Lieu Social, 2002, p.15-28.

PONTES, Andréia Mello. **A prática do encaminhamento e a exclusão social**: estudo de caso no plantão social. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), PUC/SP, São Paulo, 1995.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Saúde. **Acolhimento**: o pensar, o fazer, o viver. Cristina Zauhy e Humberto Mariotti (org). 2002.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social – SAS. **Plano Municipal de Assistência Social da cidade de São Paulo** – PLASSP. 2002-2003.

\_\_\_\_\_. Região Grande São Paulo – Oeste. Planos Municipais de Assistência Social. Prefeituras de Barueri, Carapicuíba, Cotia, Embu das Artes, Embu Guaçu, Itapevi, Itapecerica da Serra, Jandira, Jujutiba, Osasco, Pirapora, Santana de Parnaíba, São Lourenço da Serra, aboão da Serra e Vargem Grande Paulista. Vigência 2002-2005.

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

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 1986.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2003.

LADSOUS, Jacques. **L`action sociale aujourd`hui**. Éditions éres, Francia, 2004.

LANDANGER, Martine. **La participation des usagers, des droits à la réalité**. Une expérience de consultation réalisée dans le cadre de la préparation du schéma départemental personnes âgées de la Côte d`Or. Université Pierre Mendès France Grenoble. Faculté des Sciences Economiques DESS «Politiques Sociales», 2004.

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

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

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

\_\_\_\_\_. **Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo**. São Paulo, Educ, 1996.

\_\_\_\_\_. **A história da pobreza assistida em São Paulo**. Tese (Doutorado). PUC/SP, São Paulo, 1997.

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

\_\_\_\_\_. **A menina LOAS**. um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2004b.

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

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

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

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