



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

ISABELLA CORRÊA SILVANO

A REGULAMENTAÇÃO DOS BENEFÍCIOS EVENTUAIS EM SANTA
CATARINA: NECESSÁRIA AFIRMAÇÃO DO DIREITO.

Florianópolis, 2016

A Regulamentação dos Benefícios Eventuais em Santa Catarina: necessária afirmação do direito.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social. Orientadora: Prof^a. Dr^a Dilceane Carraro.

Florianópolis,
2016

ISABELLA CORRÊA SILVANO

A REGULAMENTAÇÃO DOS BENEFÍCIOS EVENTUAIS EM SANTA CATARINA: NECESSÁRIA AFIRMAÇÃO DO DIREITO.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado e aprovado como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina.

Monografia aprovada em 02/08/2016

Banca Examinadora



Prof.ª Dra. Dilceane Carraro
Universidade Federal de Santa Catarina
Orientadora



Prof.ª Dra. Roberta dos Santos Ronzoni
Universidade Federal de Santa Catarina
1ª Examinadora



Msc. Camila Magalhães Nélsis
Assistente Social e Diretora da Diretoria de Assistência Social - SST
2ª Examinadora

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a minha família, mãe, pai e irmão, por serem minha base e meu alicerce em qualquer situação. Aos meus pais, meu eterno agradecimento, vocês são minha maior referência, sempre preocupados com o meu futuro, fazendo-se presentes em cada conquista. Em especial, agradeço à minha mãe, por não ter me deixado desistir da faculdade e sempre acreditado no meu potencial, sendo minha maior incentivadora nesse processo. Eu amo vocês!

Aos meus queridos avós maternos, que são como meus segundos pais e sempre foram um exemplo de vida para mim. Agradeço por cada cuidado, cada “cafezinho”, conselhos e carinhos destinados a mim. Obrigada avó Águeda, por me colocar em todas suas orações e por todo amor que você sempre me deu. Vocês são fundamentais em minha vida!

Ao meu namorado, agradeço pela paciência dedicada e parceria, principalmente nessa última fase, por ter me acalmado e me escutado quando eu mais precisava de conforto. Obrigada por sempre estar presente!

Agradeço à equipe da Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação de Santa Catarina - SST/SC, especificamente à Diretoria de Assistência Social, que me acolheu nesse último ano. Em especial, a minha supervisora de campo, Camila Magalhães Nélsis, por desde o primeiro momento ter me recebido tão bem e me ensinado tanto, tornando-se uma referência como profissional. Obrigada pela paciência e disponibilidade, sua contribuição foi fundamental para a minha formação profissional. Agradeço também a minha colega de estágio, Fernanda, por acompanhar esse processo e torná-lo o mais agradável possível.

A minha orientadora e professora, Dilceane Carraro, a qual tornou esse momento muito mais fácil. Obrigada pela disponibilidade e dedicação, aprendi muito durante as suas orientações, não poderia ter feito escolha melhor.

Aos meus colegas de curso, aqueles que me acompanharam no início da graduação, como também o meu regresso à Universidade. Obrigada principalmente as amigas que conquistei nesse último ano, as quais tenho muito orgulho de ter como futuras colegas de profissão: Alessandra Rodrigues Santos, Carla Mariana Coelho, Evelyn Camila Guimarães Delabrida, Giselle Constância Rodrigues, Joelma Broering de Souza, e Sandra Santos Costa. Sou grata por esse grupo ter se tornado cada vez mais forte. Muito obrigada a todos que fizeram parte dessa conquista!

SILVANO, Isabella Corrêa. **A Regulamentação dos Benefícios Eventuais em Santa Catarina: necessária afirmação do direito.** Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016, p. 65.

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como objetivo analisar e problematizar a situação dos Benefícios Eventuais dentro dos Municípios Catarinenses, considerando a sua criação na Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS e inscrição no Sistema Único de Assistência Social - SUAS, e nas normativas seguintes. A experiência de estágio dentro da Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação – SST, no período de agosto de 2015 até julho de 2016, a qual despertou interesse pela temática, vislumbrando a pouca visibilidade que o mesmo possuía, todavia, a sua proporcional importância enquanto provisão da Política de Assistência Social. Para tal, foi necessário apreciar e analisar algumas regulamentações que normatizam os Benefícios Eventuais dentro dos Municípios, como também, revisão bibliográfica sobre o assunto, desde sua trajetória na Previdência Social, a partir de 1954, até o contexto atual, para melhor entendimento. A partir das análises das Regulamentações Municipais foram encontradas debilidades no que tange sua oferta e operacionalização, principalmente da não adequada regulamentação, o que reflete na provisoriedade e incerteza da oferta. Concluiu-se a necessidade de ações estratégicas, discussões sobre o tema, como também, a importância de maior responsabilidade entre os entes federativos, buscando uma agenda para a real efetividade do Benefício Eventual como direito.

Palavras-chave: Política de Assistência Social; Benefícios Eventuais; Proteção Social Não-contributiva; Direito.

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1- Municípios organizados por porte e Mesorregião..... | 42 |
| Tabela 2- Modo de oferta do benefício eventual decorrente da situação de natalidade..... | 46 |
| Tabela 3- Benefícios Eventuais concedidos em decorrência de Vulnerabilidade Temporária. | 50 |
| Tabela 4- Comprovação de residência para requerimento de Benefício Eventual..... | 54 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1: Modalidades de Benefícios Eventuais ofertados nos Municípios..... | 43 |
| Gráfico 2: Instrumento utilizado para regulamentar os Benefícios Eventuais dentro dos Municípios..... | 44 |
| Gráfico 3: Prazos e critérios de acordo com os estabelecidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social | 45 |
| Gráfico 4: Valor ofertado no caso de benefício eventual decorrente da situação de natalidade | 47 |
| Gráfico 5: Valor do benefício eventual decorrente da situação de morte..... | 48 |
| Gráfico 6: Valor do benefício eventual decorrente da situação de Vulnerabilidade Temporária | 49 |
| Gráfico 7: Espaço físico onde é realizada a concessão de Benefício Eventual..... | 52 |
| Gráfico 8: Quem concede os Benefícios Eventuais dentro dos municípios. | 52 |
| Gráfico 9: Instrumental utilizado na concessão do Benefício Eventual. | 53 |
| Gráfico 10- Critério de renda para acesso aos Benefícios Eventuais. | 55 |
| Gráfico 11: Condicionalidade de cadastro no Cadastro Único para Programas do Governo Federal - Cadúnico para acesso ao Benefício Eventual..... | 57 |

LISTA DE SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO - Cadastro Único para Programas do Governo Federal
CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social
CIT – Comissão Intergestores Tripartite
CIB– Comissão Intergestores Bipartite
COEGEMAS- Colegiado Estadual de Gestores Municipais da Assistência Social
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CFESS - Conselho Federal de Serviço Social
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRP – Conselho Regional de Psicologia
CNAS- Conselho Nacional de Assistência Social
CMAS- Conselho Municipal de Assistência Social
DIAS – Diretoria de Assistência Social
DIHA – Diretoria de Habitação
DITE – Diretoria de Trabalho, Emprego e Renda
FECAM – Federação Catarinense de Municípios
FETSUAS- Fórum Estadual dos Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social.
FGTS- Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
GEBEM- Gerência de Benefício, Programas e Transferência de Renda
GT – Grupo de Trabalho
IAP – Institutos de Aposentadoria e Pensão
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social
MDSA - Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
NOB/SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB/RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
PAIF – Serviço Proteção e Atendimento Integral as Famílias
PAEFI – – Serviço Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PIS – Programa de Intenção Social

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

SINE – Sistema Nacional de Emprego

SINPAS – Sistema Nacional de Previdência Social e Assistência Social

SISAN – Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

SCF – Secretaria Executiva de Políticas Sociais e Combate à Fome

SST – Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 10 |
| 2. PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: DA POLÍTICA SOCIAL CONTRIBUTIVA À INSCRIÇÃO DO DIREITO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988..... | 13 |
| 2.1 Proteção Social contributiva – Breve histórico dos Benefícios Eventuais no Sistema Previdenciário | 13 |
| 2.2 Benefícios Eventuais a partir da Constituição Federal de 1988 até a Lei Orgânica da Assistência Social..... | 19 |
| 3. A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA E COMO DIREITO SOCIAL..... | 25 |
| 3.1 A efetivação da Política Pública de Assistência Social | 25 |
| 3.2 Os Benefícios Eventuais na (sob a) perspectiva do direito..... | 32 |
| 4. OS BENEFÍCIOS EVENTUAIS EM SANTA CATARINA: ANÁLISE SOBRE AS REGULAMENTAÇÕES MUNICIPAIS..... | 38 |
| 4.1 Breve Histórico da Instituição | 38 |
| 4.2 Análise dos Benefícios Eventuais dentro do Estado de Santa Catarina | 40 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 59 |
| 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 63 |

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa abordar os benefícios socioassistenciais da política pública de Assistência Social, mais precisamente, busca compreender a importância da implementação e regulamentação dos Benefícios Eventuais dentro da Política da Assistência Social nos municípios catarinenses e como de fato são operacionalizados dentro da gestão e dos equipamentos públicos municipais que executam os serviços socioassistenciais. Os benefícios eventuais integram, juntamente com os serviços, programas, projetos e demais benefícios socioassistenciais, as coberturas ofertadas pela Lei Orgânica da Assistência Social, regulamentando o direito social à Assistência Social, assegurado constitucionalmente.

Na última década, a implantação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, foi articulada ao processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com o intuito de consolidar uma Política Pública garantidora de direitos sociais. Com a constituição do SUAS, a Assistência Social passa a consolidar a proteção social visando atender os indivíduos e famílias que estejam em situação de vulnerabilidade, risco ou as mais diversas condições sociais.

A Política Nacional de Assistência Social, coloca os indivíduos e famílias como foco na expansão do reconhecimento pela cidadania e pactua a responsabilidade nas três esferas de governo, Distrito Federal, Estados e Municípios. Cabendo ao Estado a garantia da universalização do direito, o acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios. Dentro dos benefícios socioassistenciais, se encontra os Benefícios Eventuais.

Os Benefícios Eventuais como provisões da Política de Assistência Social que visam enfrentar às situações de vulnerabilidade, como direito garantido deve ser concedido priorizando o respeito e a dignidade, devem vir a atender as necessidades da população em sua representação imediata, garantindo a proteção social no momento em que a mesma se fizer necessária.

A LOAS prevê que os Benefícios Eventuais abarquem as situações de: Morte, Natalidade, Vulnerabilidade Temporária e Emergência e Calamidade Pública. Tal direito deve ser assegurado como uma proteção social não contributiva, universal e estar articulada com os serviços socioassistenciais e com as demais políticas públicas.

Nos últimos anos uma série de regulamentações e normatizações estão sendo direcionadas para o aprimoramento da gestão da política e a execução dos preceitos e concepções legais. Dentre elas, estão orientações direcionadas à necessidade de regulamentação

dos Benefícios Eventuais nos municípios brasileiros, regulamentação esta que deve ser acompanhada com orientações e auxílio técnico dos gestores estaduais.

Assim, o interesse no tema surgiu na experiência de estágio em Serviço Social, dentro da Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação, no Estado de Santa Catarina, experiência que ocorreu no período de agosto de 2015 até julho de 2016. Durante o atendimento através de e-mails e telefonemas recebidos dos profissionais dos municípios, foi possível notar a dificuldade na compreensão dos mesmos quanto aos aspectos legais, normativos e operacionais dos Benefícios Eventuais.

As inquietações que surgiram durante a experiência de estágio foram principalmente em relação ao usuário, a legitimação do direito, ao acesso e qualidade do serviço que o mesmo deveria ter assegurado, mas que, no entanto, se mostrou fragilizado, incerto e com pouca visibilidade. Visto que desde a LOAS há obrigação de regulamentação dos Benefícios por parte dos gestores municipais, entretanto, durante a apropriação e análise de algumas dessas regulamentações, foi possível notar o pouco interesse dos municípios com tais benefícios, e ainda, o descumprimento dos critérios e coberturas que os benefícios devem abranger.

Alguns municípios catarinenses ofertam os Benefícios Eventuais sem possuir nenhuma regulamentação própria, que normatize a sua concessão e operacionalização, podendo dar margem ao assistencialismo. Sem normativas específicas que orientem as ações dos profissionais acabamos por estimular ações desordenadas, que podem ir contra a Política de Assistência Social, o que dificulta ou até impossibilita que o usuário tenha acesso ao que lhes é de direito.

Portanto, a relevância da análise dos Benefícios Eventuais é propiciar uma caracterização da situação dos Benefícios Eventuais no estado de Santa Catarina e levantar a demanda da realidade, levando em conta aspectos locais e específicos da gestão dos mesmos, dando mais visibilidade aos benefícios socioassistenciais, tratados na perspectiva do direito, com o objetivo de propiciar subsídios para reflexão que tenha como resultado a qualificação na prestação desses benefícios tanto quanto sua importância em termos de proteção social.

Sendo assim, o objetivo geral deste trabalho é analisar o processo de regulamentação dos Benefícios Eventuais em Santa Catarina apresentando de que forma os municípios materializam os preceitos legais e problematizando a importância da inscrição dos benefícios eventuais nas garantias do Sistema Único de Assistência Social dos Municípios.

Os objetivos específicos deste trabalho são: resgatar a trajetória dos benefícios eventuais na proteção social brasileira; identificar o processo de transição dos benefícios eventuais da

Política Previdenciária para a Política de Assistência Social; analisar a inscrição dos Benefícios Eventuais no Sistema Único de Assistência Social; analisar as regulamentações dos Benefícios Eventuais nos municípios catarinenses e problematizar algumas questões deficitárias que os envolvem.

A metodologia empregada na realização deste trabalho será a pesquisa documental, por meio da utilização de dados obtidos em documentos técnicos e banco de dados. Segundo Gil (2009) “a pesquisa documental consiste na análise de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (GIL, 2009, p. 51).

Adicionalmente, valendo-se da inserção junto ao órgão gestor Estadual que acompanha e orienta a regulamentação dos Benefícios Eventuais em Santa Catarina, nossa fonte de dados será complementada pelos documentos normativos dos municípios catarinenses. Para tal análise, serão consultadas 47 regulamentações, organizadas da seguinte forma: 02 Municípios de Grande Porte, 05 Municípios de Porte Médio, 30 Municípios de Pequeno Porte I e 10 Municípios de Pequeno Porte II.

A estrutura do trabalho foi organizada com as seguintes seções:

Na primeira seção será feito um resgate histórico dos Benefícios Eventuais de auxílio-natalidade e auxílio-funeral criados em 1954 e alocadas na Previdência Social, onde eram caracterizados como proteção social contributiva até chegarem na proteção social não contributiva na proporção de direitos garantidos, primeiro instituído pela Constituição Federal de 1988 e garantidos pela Lei Orgânica da Assistência Social (1993).

A segunda seção abordará brevemente a construção da Política Nacional de Assistência Social - PNAS e do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, tanto quanto suas diretrizes e eixos garantidores de Proteção Social, tanto quanto as demais normativas que deram forma a composição da Assistência Social, e seus pilares que direcionam os programas, projetos, serviços e benefícios. Também será localizado sobre os Benefícios Eventuais inscritos na Política de Assistência Social, regulamentado pelas normativas específicas, um pouco da sua realidade nacional e vistos na perspectiva do direito social.

Por último, constará um breve histórico da instituição a qual realizei meu estágio e que me proporcionou embasamento para subsidiar a análise no presente trabalho. Será exposto também os dados provenientes da pesquisa referente à caracterização dos Benefícios Eventuais dentro dos Municípios Catarinense, e entendidos como estratégias de proteção social.

2. PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: DA POLÍTICA SOCIAL CONTRIBUTIVA À INSCRIÇÃO DO DIREITO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Para uma análise dos benefícios eventuais e, mais precisamente, sobre a regulamentação no Estado de Santa Catarina com o estudo das regulamentações municipais e sua inscrição no Sistema Único da Assistência Social se torna imprescindível resgatar a trajetória da proteção social brasileira com ênfase na política de previdência social, onde eram anteriormente alocados o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral, e que ali permaneceram como benefícios previdenciários até a década de 1990, até serem repassados para a política de Assistência Social e ter a configuração que hoje possui, como benefícios referenciados na proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social.

O intuito é deixar claro a diferenciação da proteção social contributiva e não-contributiva, quais as suas especificidades e como ambas eram operacionalizadas pelas diferentes políticas públicas até alcançarmos suas configurações atuais.

2.1 Proteção Social contributiva – Breve histórico dos Benefícios Eventuais no Sistema Previdenciário

A proteção social no Brasil durante muito tempo baseou seus avanços pautando-se numa lógica contributiva e ligados a previdência social. No caso do auxílio-natalidade e auxílio-funeral, atualmente classificados como benefícios eventuais, foram instituídos, inicialmente, pela previdência social com o Decreto nº 35.448, de 1º de maio de 1954. No referido Decreto seu objeto constava: “expede o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões” sendo intitulados inicialmente, como “auxílio-maternidade e auxílio funeral”. Os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), criados na década de 1930, eram compostos por categorias e ramos de maior expressão econômica-política no cenário da época. Eram concedidos por eles benefícios de aposentadorias e pensões e também assistência médica, havendo diferenciação tanto nas categorias de beneficiados quanto nos benefícios e serviços prestados a esses trabalhadores.

Todos os trabalhadores com vínculos previdenciários nessas condições poderiam acessar os benefícios, desde que estivessem inscritos em algum Instituto de Aposentadoria e Pensão e, terem no mínimo doze meses de contribuição, como preconiza o Decreto nº 35.448 de 1954:

Art. 30. O auxílio-maternidade garantirá à segurada gestante ou ao segurado, pelo parto de sua esposa não segurada, após a realização de 12 (doze) contribuições mensais, uma quantia, paga de uma só vez, igual ao salário mínimo vigente na sede de trabalho do segurado.

Art. 38. O auxílio-funeral garantirá a quem custear o funeral do segurado a indenização das despesas comprovadamente feitas para êsse fim, até o valor do salário mínimo de adulto vigente na localidade onde se realizar o enterramento (BRASIL, 1954).

Ambos os auxílios consistiam, portanto, no pagamento de um salário mínimo para o segurado ou seu cônjuge, atendido o requisito de estar inserido no sistema de previdência a partir da contribuição prévia. Para o auxílio-maternidade a orientação era mais expressa, após a realização de doze contribuições mensais, ou seja, compreendia um típico benefício previdenciário (contributivo).

Nesse período, o Brasil vivenciava o auge do desenvolvimentismo com o governo de Juscelino Kubitschek que propunha o desenvolvimento econômico, político e social no Brasil baseado em um “Plano de Metas”. Esse plano priorizava nessa época a economia, tendo como pontos principais a abertura da economia para investimento estrangeiro e projetos de infraestrutura que acompanhassem a ideia de crescimento industrial acelerado. Todavia, Couto (2006) afirma que esse desenvolvimento acabou trazendo prejuízos para os trabalhadores, pois acarretou num processo inflacionário culminando com uma significativa queda do valor aquisitivo dos salários.

Em 1960, como resposta aos movimentos sindicalistas da época, foi criada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, com o intuito primordialmente de diminuir a disparidade existente entre as categorias profissionais. A LOPS foi considerada um avanço para a Previdência Social. Padronizando o sistema previdenciário e expandindo o acesso a demais dependentes dos trabalhadores. No caso do auxílio-maternidade, este passou a ser nomeado a partir da LOPS de “auxílio-natalidade”, expandindo também o alcance do benefício. Segundo Bovolenta (2011) “a partir da LOPS, tinha direito a este auxílio, além da esposa do segurado, a filha ou a irmã, maior de idade, solteira, viúva ou desquitada, ou ainda alguém designada pelo beneficiário, desde que essa pessoa estivesse sob sua dependência econômica” (BOVOLENTA, 2011, p. 368).

Com a mudança na legislação, os auxílios natalidade e funeral passaram a ser regulamentados da seguinte forma:

Art. 33. O auxílio-natalidade garantirá, após a realização de 12 (doze) contribuições mensais, à segurada gestante, ou ao segurado, pelo parto de sua esposa não segurada, ou de pessoa designada na forma do § 1º do artigo 11, desde que inscrita esta pelo menos 300 (trezentos) dias antes do parto, uma

quantia, paga de uma só vez, igual ao salário-mínimo vigente na localidade de trabalho do segurado.

Art. 44. O auxílio-funeral garantirá aos dependentes do segurado falecido uma importância em dinheiro igual ao dobro do salário-mínimo de adulto, vigente na localidade onde se realizar o enterramento.

Parágrafo único. Quando não houver dependentes, serão indenizadas ao executor do funeral as despesas feitas para esse fim e devidamente comprovadas, até o máximo previsto neste artigo. (BRASIL, 1966).

A LOPS também foi responsável por modificar o sistema normativo previdenciário, porém, não conseguiu de fato unificar os Institutos de Aposentadoria e Pensões, que era seu objetivo na época. Segundo Bovolenta (2011) o intuito da LOPS era o de unificação dos IAPs, para que fossem orientados por uma única legislação, “de modo que passasse a existir uma legislação única que os orientasse, pois até o momento cada IAP funcionava conforme suas determinações específicas. Em outras palavras, a LOPS propunha padronizar os benefícios previdenciários concedidos” (BOVOLENTA, 2011, p. 368).

No contexto da aprovação e implantação da LOPS temos o golpe de Estado de 1964, período pelo qual a democracia sofre coerção por parte do Estado e que o mesmo passa a ter maior poder na área econômica, social e política. Couto (2006) analisa a ditadura afirmando que:

[..] não trouxe muitos avanços em relação à política de Assistência Social, o país não se desenvolveu de maneira capitalista como já se sabia. Enquanto parcela da população vivenciava cada vez mais a precarização das condições de vida, outra pequena parte aumentava sua concentração de renda (COUTO, 2006, p. 104).

As propostas do Estado para com as políticas de proteção social demonstram uma estrutura institucional relacionada às demandas do trabalho industrial e urbano, com ações de educação profissionalizante para fortalecimento da indústria. Desse modo, as ações da Assistência Social eram subsidiárias em relação à Previdência Social, no Brasil, o campo da Assistência Social historicamente sempre teve um paralelo à consolidação das políticas previdenciária e trabalhista.

Conforme preconiza Couto (2006) os governos anteriores à ditadura de 1964 garantiram direitos, porém, apenas os assalariados tinham acesso a eles. A estrutura da proteção social era efetivada para o atendimento “prioritário das demandas do trabalhador urbano-industrial, com ações focalizadas e direcionadas a um grupo específico” (COUTO, 2006, p. 117). Dessa forma, uma vez que a maior parte da população não possuía nenhum vínculo empregatício, restringia-se a poucos o acesso aos direitos, aos desempregados restava a caridade de instituições filantrópicas.

Previdência Social e a Assistência Social viveram uma relação de subsidiariedade, sendo que, a proteção previdenciária objetiva a proteção ao trabalhador e seus dependentes. Já a Assistência Social é destinada à proteção aos necessitados, ou seja, os que não são nem segurados nem dependentes da previdência e que, também, não possuem proteção familiar (assistência privada).

O início da Proteção Social no Brasil se desenvolveu dentro da lógica capitalista, um dos principais intuitos dos governantes era de acumulação do capital, gerando crescimento da economia e ao mesmo tempo aumentando a desigualdade social. Ou seja, o crescimento da produção industrial teve como resultado as forças produtivas aumentando o capital dos seus detentores, porém, atendendo os trabalhadores de forma desigual e precarizada.

As políticas sociais pautaram sua lógica na política e economia do contexto internacional, mas que no Brasil ocorreram de modo falho, devido as suas condições históricas de dependência econômica e sua herança colonial. Segundo Pereira (2000), caracterizou um Sistema de Bem-Estar Periférico, que não se apoiou firmemente nos princípios do pleno emprego e nos serviços sociais universais e por isso não foi capaz de criar uma rede de proteção para impedir a pobreza extrema da população.

A partir de 1966 a LOPS sofreu alterações através do Decreto nº 72 de 21 de novembro de 1966 nos seus dispositivos e conseguiu unificar procedimentos, normas, critérios de concessão de benefícios e prestações de serviço dos 06 (seis) Institutos de Aposentadorias e Pensões existentes, sendo eles: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC), Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte e Cargas (IAPETEC), Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB) e Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (IAPFESP).

Tratava-se, portanto, esse rol de medidas introduzidas na LOPS, de relativos avanços no esquema de proteção social brasileiro que, não obstante ancorado na tradição contratual do seguro social, guiava-se pelo princípio da universalidade, no âmbito do sistema, e inaugurava a extensão ou o alargamento do leque de dependentes beneficiários, assim como do valor do pagamento dos auxílios, que tinha como parâmetro básico o salário mínimo. (PEREIRA, 2000, p. 120).

A unificação desses IAPS deu origem ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que uniformizou benefícios bastante diferenciados entre as categorias profissionais. Resultando assim no aumento do poder regulatório do Estado sobre a sociedade e passando o

regime da Previdência Social para total controle estatal. Mesmo sob o controle do Estado, o financiamento era exclusivamente das contribuições dos trabalhadores.

Com Decreto nº 72, de 21 de novembro de 1966, instituindo a Reformulação da Previdência Social, os recursos foram utilizados para incentivar o capital privado industrial e seus investimentos principalmente na construção civil. Tais mudanças foram pautadas como estratégia para cobrir outros benefícios, reordenando para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e posteriormente para o Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Pereira afirma que com “o PIS e o PASEP a política trabalhista deixou de ser uma questão política para transforma-se em um arranjo administrativo calculado” (PEREIRA, 2000, p. 140). A partir de então, a Previdência passa a ter um caráter de repartição simples, e sua arrecadação destinava-se a cobrir gasto com benefícios, sem investimentos a médio e longo prazo.

Na década de 1970, o alcance dos benefícios da Previdência Social no Brasil aumentou por meio da criação de dispositivos legais. Em 1971, cria-se o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Lei complementar nº 11), em 1972, os empregados domésticos passaram a fazer parte dos segurados e contribuintes da Previdência Social, (através da Lei nº 5.859 de 11 de dezembro de 1972) e em 1973 os trabalhadores autônomos também começaram a ser cobertos pelos benefícios (através da Lei nº 5.980 de 1973). Em 1973, através da Lei nº 5.890, o auxílio-natalidade sofre alteração, estendendo o benefício à companheira do assegurado que tenha mais de cinco anos de convivência, a partir do sexto mês de gravidez e direito à assistência médica sem tempo de mínimo de carência, eram concedidos em parcela única, com a carência mínima de 12 meses de contribuição, sendo atribuída no valor de um salário mínimo vigente na época. Em relação ao auxílio funeral foi fixado o pagamento do valor de dois salários mínimos aos dependentes do segurado falecido, para auxiliar nas despesas com o funeral e o luto.

De acordo com Mota (2008), na década de 1970 se tem o processo de abertura do mercado privado, “ao criar condições para institucionalizar a inclusão de alguns trabalhadores não acobertados pelo sistema de proteção social, também facilitava a abertura do mercado privado de serviços sociais” (MOTA, 2008, p. 126). Nesse período, a crise econômica no Brasil evidencia seus primeiros sinais, como a inflação e desemprego, gerando assim mobilização social. Segundo Pereira (2000):

Como resposta mais imediata a esses movimentos, o governo tratou de: instituir uma nova política salarial, baseada nas negociações diretas entre empregados e empregadores; restabelecer o habeas corpus para crimes políticos, bem como as garantias da magistratura e a autonomia dos poderes Judiciário e Legislativo; decretar o fim das cassações e abrandar as exigências

para a criação dos partidos. Mas, não obstante isso, continuavam existindo os seguintes instrumentos de contenção política: A Lei de Segurança Nacional, posteriormente tornada mais ampla e abrangente, os Atos Institucionais, a Lei Falcão e o Pacote Abril. (PEREIRA, 2000, p. 144).

Desta forma, a política social nesse período se configura como uma estratégia de reaproximação do Estado com a sociedade. Pois o Estado começa então a pensar em outras formas de respostas, como políticas sociais, para as necessidades da classe trabalhadora tentando desse modo apaziguar as tensões da época advindas da conjuntura de crise econômica.

Em 1974, com a Lei nº 6.036 de 1º de maio, se tem o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social, passando a ser Ministério do Trabalho e Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

Segundo Pereira (2000), até 1974 o Governo brasileiro se aprofundou na perspectiva de eficiência econômica, numa lógica extremamente capitalista, sem se preocupar com direitos civis. Em 1975, com o demasiado crescimento da economia é demonstrado uma inusitada preocupação com os mais pobres. Gerido pelo MPAS, em 1977 foi criado o Sistema Nacional de Previdência Social e Assistência Social – SINPAS, o qual tinha o intuito de propor a política de previdência e assistência médica, farmacêutica e social. De acordo com Boschetti (2006):

A tentativa de criação de um sistema nacional decorrente de proteção social por meio do Sinpas foi comprometida pela imprecisão, opacidade e fluidez das noções de assistência social e previdência, o que acabou seccionando o sistema segundo a função de cada política (BOSCHETTI, 2006, p. 55).

O SINPAS pode ser considerado como um modelo de expansão no que diz respeito a ampliação de assistência médica para além da condição de segurado, e a maior aproximação da época no que diz respeito a universalização da seguridade social no Brasil. Boloventi (2011) aponta para a situação dos descobertos pela Previdência, os quais não possuem garantia nenhuma de acesso ao auxílio-natalidade e funeral, ficando a mercê de auxílios eventualmente ofertados, seja pelo órgão público ou por caráter filantrópico. As ações no campo da Assistência Social na época eram dadas de formas isoladas, através de ações de filantropia. As ações isoladas não contribuía para o desenvolvimento do sujeito, eles contavam com a caridade e viviam na imprecisão, pois não sabiam quando poderiam ter suas necessidades atendidas novamente.

Entretanto, no final de 1979, entrando pelos anos 1980, evidencia-se a crise que a Previdência Social já vinha sofrendo no decorrer dos últimos anos. Mota (2008) contextualiza a crise da Previdência Social como “essencialmente marcada por práticas sociais de classe, porque os mecanismos de enfrentamento da crise implicam, invariavelmente, as relações de

domínio, exploração e subordinação, isto é, existência de conflitos de interesse de classe” (MOTA, 2008, p. 230).

Apesar da conjuntura, o único aspecto referente à crise que o Governo divulgava era o de caráter financeiro, como contempla Silva (1995), buscando assim explicar o achatamento dos benefícios como também buscar maneiras de justificar as propostas de privatização do sistema. A década de 1980 foi marcada pelos reflexos da concentração de renda, condicionada a uma política econômica restritiva, sem a participação das classes na divisão de riquezas, demonstrando uma sociedade excessivamente desigual. Aos poucos, os movimentos sociais foram conquistando novamente seu espaço e a luta pela democracia foi sendo intensificada nesse período.

Em contrapartida, foi uma década marcada por movimentos sociais organizados, onde a população lutava pela participação política, o que acabou desqualificando o governo militar autoritário e dando início a luta e reivindicação pela redemocratização do país. Com isso, em 1985 foi eleito o primeiro Presidente da República pós ditadura civil militar, pela égide da democracia, o Presidente Tancredo Neves, que veio a falecer antes de assumir o seu mandato, ocupado pelo então Vice-Presidente, José Sarney. Nesse contexto, se tem novas demandas postas pela realidade de transição democrática, em que um número crescente da população pedia respostas com maior efetividade de uma política social.

2.2 Benefícios Eventuais a partir da Constituição Federal de 1988 até a Lei Orgânica da Assistência Social.

Como resultado das diversas mobilizações realizadas pela sociedade, dando visibilidade às conquistas pela efetivação dos direitos, culminou a promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988. O processo de redemocratização brasileiro foi marcado por uma efervescência das massas e de movimentos sociais organizados requerendo seus direitos civis, políticos e sociais. Derivou-se a partir daí um conjunto de reivindicações por políticas de saúde pública, Assistência Social, educação, habitação e de condições mínimas para sobrevivência. Desse movimento popular histórico resultou uma das mais contundentes lutas da população, que foi materializada pela presente Constituição.

A Constituição de 1988 fez com que a Assistência Social fosse conceituada como Política de Seguridade Social, assim como a Saúde e a Previdência social, através de um conjunto articulado de ações de iniciativa pública e da sociedade civil.

Como lógica de proteção social se deu a implantação da Seguridade Social, dividida em três áreas, conhecida como o tripé da Seguridade Social, a qual foi instituída em seu Art. 194 da CF/88, como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à Assistência Social.” Anterior a ela, o Estado não cedia à pressão em transformar a Assistência Social em política pública e suas práticas vinham sendo tratadas meramente na lógica do auxílio, e tendo relação insegura com relação aos seus recursos. Só a partir de 1988 a Assistência Social passou a ser encarada como direito social, e vem sendo estruturada nas relações entre a sociedade civil e o Estado

[...] é importante destacar que o momento político que marcou a definição da Seguridade Social na Constituição de 1988 deve ser reconhecido como expressão de resistência e autonomia dos setores progressistas da sociedade brasileira, já que o cenário internacional era adverso a qualquer iniciativa de intervenção social do Estado em face das críticas neoliberais ao Welfare State nos países desenvolvidos (MOTA, 2008, p. 138).

A Constituição atingiu grandes avanços nestas três políticas. A Saúde passa a ser universal através do Sistema Único de Saúde (SUS), com responsabilidade de ser provida pelo Estado. A Previdência Social mantém seu caráter contributivo, mas obteve melhorias na cobertura previdenciária. Já a Assistência Social deixa de ser vista como benemerência e é instituída como direito social, com garantia de a quem dela necessitar. A partir daí, com a Seguridade Social como responsabilidade de provimento pelo Governo, cabe ao Estado:

Art. 194 Parágrafo Único – compete ao poder público, nos termos da lei organizar a seguridade social com base nos seguintes objetivos:
I- Universalidade da cobertura e do atendimento; II- uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
III- seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V- equidade na forma de participação no custeio; VI- diversidade da base de financiamento; VII- caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.” (BRASIL, 1988)

Segundo Pereira (2000), a Constituição Federal foi um marco principalmente na área social, sendo que preconizava maior responsabilidade do Estado na regulação, financiamento e provisão de políticas sociais e na adoção de uma concepção de mínimos sociais como direito a todos. Sendo a Assistência Social, a que teve mais mudanças representativas comparadas com

as Constituições anteriores, passa a ser reconhecida a partir da Constituição Federal de 1988 como direito do cidadão. Neste sentido, os artigos nº 203 e 204 regulamentam:

Art.203 - A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de 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 a 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 provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art.204 - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art.195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: 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.

Em contrapartida, apesar de ter os direitos garantidos, a Assistência Social ainda passou pelo desafio de transforma-se em política pública de fato, com a importância de criar leis complementares que subsidiassem as ações. Para tal, seria necessário recurso público, porém havia resistência do Estado, que não tinha como primazia a garantia dos direitos no campo das políticas sociais e sim pela estabilidade econômica.

No início da década de 1990 vivemos a realidade de um sistema de governo neoliberal. Nessa programática o Estado deve apenas garantir um nível mínimo de bem-estar, tem como aspecto central o mínimo de intervenção do Estado na sociedade e na economia. Com o ingresso dos governos neoliberais no Brasil, a Previdência foi alvo de ataques constantes visto que seus idealizadores desejavam sua reestruturação no âmbito da reforma do Estado. Com a pouca visibilidade de direitos sociais e o contexto desfavorável para sua efetivação, se tem como resultado: a pobreza em massa da sociedade, o desemprego, o fortalecimento do privado, entre outros. A perspectiva neoliberal causa um retrocesso na universalização dos direitos e da proteção social.

Os direitos sociais sofreram uma descaracterização na década de 1990, seja pelo corte no campo das políticas sociais, quanto na perspectiva da privatização de serviços, vinculados numa gestão voltada para adequar a seguridade social brasileira seguindo tendências de fragmentação no campo da seguridade, fundamentada na lógica neoliberal da focalização das políticas.

Ainda em 1991, houve muitas especulações sobre os escândalos na Previdência Social, o que fez com que o Governo organizasse no ano seguinte, uma “Comissão” Especial para estudar e analisar o sistema previdenciário brasileiro desde sua consolidação. Tal comissão teve como resultado o então denominado “Relatório Final da Comissão Especial de Seguridade Social do Congresso – 1992”, como proposta de reforma para a Previdência. Segundo Costa (1996) “esse documento foi o ponto de partida para o veto ao “excessivo” comprometimento de recursos previdenciários com a criação do orçamento da seguridade social”. (COSTA, 1996)

Apesar de que a reforma não teve continuidade, tal fato pode ser contextualizado e relacionado com os movimentos sociais que ocasionaram com o impeachment do então Presidente Fernando Collor no mesmo ano. Porém, com a promulgação da Constituição Federal, a Assistência Social só se tornou efetivamente política pública no campo da proteção social com a implantação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS Lei nº 8742, em 07 de dezembro de 1993, como resultado das condições de lutas e pressão junto ao Governo. Buscando um novo modelo, que demonstra a organização de vários segmentos sociais, num movimento histórico que pretendia superar o assistencialismo e a ação focalista e fragmentada da política pública. A Assistência Social é regulamentada da seguinte maneira:

Art. 1º 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. (BRASIL,1993).

A LOAS apresenta uma proposta de um conjunto integrado de ações entre o Estado e a Sociedade Civil, com o propósito de assegurar proteção social, trazendo condições de cidadania para aqueles que estavam sendo excluídos, do campo da proteção e da efetiva participação popular dos mesmos. Em 7 de dezembro de 1993, com a LOAS, a política que envolve os Benefícios Eventuais foi novamente modificada, os auxílios-natalidade e funeral foram substituídos pelos benefícios elencados em seu Art. 22, porém, deixam de fazer parte do fundo da Previdência Social apenas em 1996.

Todavia, nos anos 1990, com a lógica neoliberal, as políticas sociais sofreram um novo ordenamento em sua área de atuação, principalmente em suas prioridades. Esse cenário foi composto por cortes do gasto social, e tentativa de redução do papel do Estado no campo social. Buscou-se a redução da participação financeira e gestão das políticas sociais, apontou-se a gravidade na realidade social como consequência dos anos de ditadura e recessão que o país viveu nas décadas anteriores. Durante o Governo Sarney, foi seguida a concepção neoliberal,

que provocou um enxugamento das políticas sociais e dos serviços públicos como um todo. Lógica essa que pode ser visualizada ainda nos governos atuais.

Segundo Couto (2006) os governos neoliberais defendiam as políticas públicas de caráter focalizado sob o argumento de eficácia, o que acaba gerando políticas sociais meramente compensatórias, apenas atendendo a população em estado de extrema pobreza. Sendo consideradas políticas de descontinuidade e fragmentação, implementadas para produzirem respostas de curto prazo, sem estarem fundamentadas em direitos sociais constitucionais.

Como resultado da “turbulenta” década de 1980 e a instabilidade econômica e política no Brasil, se aprofundaram os prejuízos existentes na atualidade, marcando o contexto de instabilidade política, econômica e social do país. Nesta conjuntura, o mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) que se iniciou em 1995, tinha como principais metas o de manter a estabilidade da moeda e promover o crescimento econômico, continuou e aumentou o descaso em relação à área social. Durante o governo de FHC se teve a redução significativa da participação do Estado nas atividades econômicas. Segundo Pereira (2000) “nesta perspectiva o Estado não mais teria funções empresariais, cedendo lugar ao mercado, nem assumiria o papel de provedor social, dando lugar para a iniciativa privada mercantil e não mercantil” (PEREIRA, 2000, p. 167).

Em 1995, volta à tona a discussão da Reforma Previdenciária, já abordada em anos anteriores, com rumores de que a Previdência Social fosse vir a ser privatizada, devido à minimização de alguns benefícios previdenciários, como: a renda mensal vitalícia, auxílio-natalidade e auxílio-funeral, através das disposições transitórias da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Como materialização de um governo pautado em programas emergenciais, se tem criação o Programa Comunidade Solidária, em 1995, com abrangência nos três níveis do governo, além do incentivo à participação da sociedade civil na execução das políticas sociais. Considerado como uma estratégia de governo de combate à fome, com ações de agentes governamentais e não-governamentais, foi presidido pela então primeira-dama do país, Ruth Cardoso. Tinha uma agenda básica de implementação de programas sociais nos municípios mais pobres do país, ou seja, eram extremamente seletivos. Nesse período se deu o fortalecimento das ONGs na esfera social.

Conforme Pereira (2000) foi criado mediante Medida Provisória (MP 813-95) indo contra a concepção de Assistência Social preconizada pela LOAS, com a nova versão de ações assistencialistas. Couto (2006) salienta para a “retomada da matriz da solidariedade, como

sinônimo de voluntarismo e de passagem da responsabilidade dos programas sociais para a órbita da iniciativa privada” (COUTO, 2006, p. 150)

Tal Programa pode ser analisado como um mecanismo para suprir parte da incapacidade financeira do Estado em atender às necessidades sociais, estimular o crescimento do terceiro setor. Faz do que devia ser questão de direito social, ações baseadas na solidariedade.

Já em 1996, a Previdência Social deixa de prover os auxílios natalidade e funeral, sem demais explicações do governo, na mesma época em que se institui o Benefício de Prestação Continuada¹ (BPC). Em 1997, o Art. 140, que visava o pagamento do auxílio-natalidade foi revogado na Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997. Sendo que a partir de então, a concessão e regulamentação dos Benefícios Eventuais passariam a ser responsabilidade dos municípios.

No próximo capítulo será abordada a configuração atual dos Benefícios Eventuais dentro da Política Nacional de Assistência Social - PNAS e como eles vem sendo operacionalizados pelo Sistema Único de Assistência Social - SUAS, articulados com os programas, projetos e serviço.

¹ De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/LOAS) é a garantia de um salário mínimo mensal ao idoso acima de 65 anos ou ao cidadão com deficiência física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo, que o impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas.

3. A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA E COMO DIREITO SOCIAL

3.1 A efetivação da Política Pública de Assistência Social

A Política Nacional de Assistência Social - PNAS foi aprovada no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, através da Resolução nº 145, do Conselho Nacional de Assistência Social e publicada no Diário Oficial de 28 de outubro de 2004, sendo reconhecida como um acontecimento histórico representando a efetivação do direito a Assistência Social como política pública. A PNAS surge com o objetivo de dar continuidade a um processo que teve início com a Constituição Federal de 1988, que era a busca pelo rompimento com as ações focalizadas, fragmentadas e emergenciais e dar sustentação para a materialização das diretrizes da LOAS de 1993. A PNAS materializa a proposta da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social.

A nova concepção de Assistência Social como direito à proteção social, direito à seguridade social tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais (BRASIL, 2004, p. 16).

A implantação da PNAS foi um marco no que diz respeito a superar e romper com padrões tradicionais de subalternidade que sempre fizeram parte da trajetória da Assistência Social. Já que anterior a esse processo de legitimidade da Assistência Social, só teria acesso a ela os mais pobres e excluídos do mercado de trabalho, por meio de ações focalizadas e pontuais, através da benemerência ou filantropia. A Política Nacional de Assistência Social se materializa em um documento político e administrativo que vai viabilizar o direito, já instituído pela Constituição Federal, em medidas, definindo quais são as ações a serem efetuadas dentro dos benefícios, programas, projetos e serviços voltados numa perspectiva protecionista com foco na garantia de direitos.

A PNAS (2004) estabelece como objetivo “tornar claras suas diretrizes na efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado”. A PNAS propõe como modo de gestão um sistema único, denominado SUAS, que tem por finalidade uma proteção social que reconhece o sujeito como portador de direitos. Dessa forma, a mesma preconiza a Assistência Social para todos os cidadãos que dela necessitarem, caracterizando-se por ser um modelo descentralizado e participativo, constituído pela regulação e organização em

todo território nacional das ações socioassistenciais. A PNAS visa desenvolver serviços, projetos e benefícios voltados a proteção social.

Segundo Paiva (2006) a PNAS foi responsável por estabelecer importantes procedimentos técnicos e políticos na organização e prestação das medidas socioassistenciais e na processualidade da gestão e financiamento da política de assistência. A PNAS engloba um conjunto de ações articulados com medidas de prevenção e proteção que visam “possibilitar o atendimento das necessidades humanas básicas, assim como contribuir para o real enfrentamento das graves contradições sociais” (PAIVA, 2006, p. 06). Para tal, a PNAS (2004) elenca seus princípios democráticos como:

I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III – 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; IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 2004)

Com a necessidade de organizar e executar as ações da Assistência Social são definidas pela PNAS (2004) as bases para um novo modelo de gestão para a criação do Sistema Único de Assistência Social em junho de 2005. O SUAS foi inovador no que diz respeito a seguridade social brasileira, se fundamenta como principais propósitos a centralização das ações no território e a intersetorialidade dos serviços. Segundo a PNAS (2004) o SUAS possibilita a organização de elementos essenciais para a plena execução da Política de Assistência Social e desta forma normatiza os serviços, padrões de atendimento, além de monitoramento e avaliação de resultados. Sposati (2006) define o SUAS como:

[..] racionalidade política que inscreve o campo da gestão da Assistência Social, uma das formas de proteção social não-contributiva, como responsabilidade de Estado a ser exercida pelos três entes federativos que compõem o poder público brasileiro. Nesse sentido, é uma forma pactuada que refere o processo de gestão da Assistência Social, antes da iniciativa isolada de cada ente federativo, a uma compreensão política unificada dos três entes federativos quanto ao seu conteúdo (serviços e benefícios) que competem a um órgão público afiançar ao cidadão. (SPOSATI, 2006, p. 111).

De acordo com Mota (2010), o SUAS possibilita uma expansão no que diz respeito aos objetivos da política de Assistência Social e propõe novos eixos estruturantes que compõe o desenho de uma nova política, sendo estes: a matricialidade sociofamiliar; territorialização;

descentralização político administrativa; cofinanciamento nas três esferas de governo; relação democrática entre governo e sociedade civil; participação popular/controlado social; qualificação dos recursos humanos; e os sistemas de gestão, monitoramento e avaliação.

As diretrizes têm o papel de nortear as ações e decisões relacionadas à Política de Assistência Social, criando parâmetros a serem seguidos por órgãos gestores que desenvolvam as ações socioassistenciais. Tem como propósito a construção de um parâmetro geral que possibilite que os objetivos da Assistência Social se efetivem de uma forma estruturada.

A PNAS (2004) dispõe sobre a proteção social como a garantia da segurança de sobrevivência, ou seja, de rendimento e de autonomia; segurança de acolhida; e, a segurança de convívio ou vivência familiar. A mesma define dois modelos de Proteção Social: a Proteção Social Básica - PSB e a Proteção Social Especial – PSE, que é subdividida em média e alta complexidade. Em 2009, pela aprovação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 se tem a criação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que serviu de mecanismo para reafirmar a proteção social, padronizando em todo território nacional seus serviços em seus níveis de complexidade, visando a qualidade dos serviços ofertados. A organização dos serviços socioassistenciais foi organizada da seguinte forma: nome do serviço, descrição, usuários, objetivos, formas de acesso, aquisições dos usuários, articulação em rede e área de abrangência.

“A aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais representou uma importante conquista para a Assistência Social brasileira alcançando um novo patamar, estabelecendo tipologias que, sem dúvidas, corroboram para resignificar a oferta e a garantia do direito socioassistencial (BRASIL, 2009, p.4).”

Os Serviços de Proteção Social Básica² trabalham na ótica da prevenção das situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Tem como principal serviço o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) consiste na realização de um “trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida”. (BRASIL, 2009, p.10). As pessoas com deficiência e os idosos também

² Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, a Proteção Social Básica conta com três tipos de Serviços, sendo eles: a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos.

devem ser assistidos por esta proteção. Importante salientar que faz parte da proteção social básica a oferta dos benefícios, sendo eles o Benefício de Prestação Continuada – BPC e os Benefícios Eventuais como formas de proteção social e garantia de direito. Tais ações devem preferencialmente ser executadas nos municípios de forma direta pelo Centro de Referência de Assistência Social - CRAS.

O CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, com a função de executar os serviços de proteção social básica, é caracterizado como porta de entrada à rede de serviços socioassistenciais.

Como Proteção Social Especial a PNAS (2004) preconiza a “modalidade de atendimento assistencial destinado a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social” (BRASIL, 2004, p.37)

São considerados pela política Serviços de Média Complexidade ³aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Essa proteção necessita de abordagem especializada e/ou de um acompanhamento sistemático, nela são feitas Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço de Atenção aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, entre outros. Na proteção de Média Complexidade, seus serviços são organizados nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, Centro Pop, Centro-Dia para Pessoas com Deficiência e Centro-Dia para Idosos.

O CREAS como principal equipamento da Média Complexidade trabalha no enfrentamento das situações de violação de direitos relativos ao nível de proteção social especial de média complexidade, devendo promover acompanhamento individualizado e especializado. Conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) “o PAEFI se descreve como o serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos” (BRASIL, p. 19, 2009), e se caracteriza pelo principal serviço da proteção social especial de média complexidade, devendo ser ofertado exclusivamente pelo CREAS.

³ Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, a Proteção Social de Média Complexidade conta com os seguintes Serviços: a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); 6 d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Já a os Serviços de Alta Complexidade são aqueles que garantem proteção integral (moradia, alimentação, higienização) aos indivíduos que precisam ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário. Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, da Proteção Social de Alta Complexidade fazem parte Serviço de Acolhimento Institucional; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

Outra atribuição importante da Assistência Social é a vigilância socioassistencial, caracteriza pela PNAS (2004) como um “um dos instrumentos das proteções da Assistência Social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território”, instrumentos pelos quais podem ser identificados as formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável, visando o seu enfrentamento. Tais levantamentos e estudos realizados são peças-chaves para que os gestores e técnicos possam subsidiar o seu planejamento, avaliando e monitorando os serviços ofertados para que possam pautar a sua intervenção.

Com o SUAS os serviços, programas, projetos e benefícios da política de Assistência Social passam a ter como principal foco a atenção às famílias, sendo organizada através de ações com base no território, sendo definidos pela sua função, número de usuários que necessitam de proteção e pela sua complexidade. Portanto, dentre as diretrizes da Política de Assistência Social, tem papel de destaque o eixo da matricialidade sociofamiliar, a qual objetiva como centralidade a garantia da proteção à família. Tendo em vista que a família é o espaço principal de proteção e socialização dos indivíduos, por tanto deve ser protegida, fortalecida, na busca da sua autonomia e no seu protagonismo social. A partir de então, se percebe a família em seus diversos arranjos e variações, como preconiza a PNAS (2004) “estamos diante de uma família, quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou de solidariedade” (BRASIL, 2004, p. 28). Reafirmando esse contexto, a NOB dá preferência às famílias e seus membros, a partir do seu território de vivência, principalmente àqueles que apresentam situações de fragilidade e vulnerabilidade entre seus membros.

No que diz respeito à territorialização, a PNAS (2004) visa relacionar as pessoas e seus territórios, aqueles que possuem menor escala administrativa governamental, considerando os fatores da heterogeneidade e desigualdade socioterritorial presentes no país. A territorialização se faz de suma importância, pois cada território possui suas especificidades que afetam de maneira direta ou indireta a vida dos usuários, pode ser reconhecida como ferramenta na criação

de ações voltadas a atender as demandas de cada local, tendo como objetivo a promoção e inclusão social, com vistas a garantir melhor qualidade de vida daquela população através da divisão territorial. Sposati (2006) afirma que “a construção do SUAS com base na matricialidade familiar e na territorialização, associada à ideia de incidência de risco e vulnerabilidade social permite uma nova base de construção e universalidade” (SPOSATI, 2006, p. 121).

A proposta expressa na PNAS de descentralização político-administrativa tem por princípio o sistema participativo, na medida em que passa a ser responsabilidade das três esferas de governo, a corresponsabilidade no financiamento dos serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais pelos três níveis, passando a ser necessário a articulação entre os entes, cabendo a coordenação e as normas à esfera federal e a coordenação e execução, às esferas estaduais e municipais. O sistema descentralizado deve propor a prevenção e a proteção através de projetos de enfrentamento à pobreza, dos benefícios, serviços e programas.

Com o objetivo de melhor explicitar o funcionamento do SUAS, foi aprovado pela resolução nº 130 de 15 de julho de 2005 a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS, 2005). Sendo está mais uma regulamentação que contribui para a legitimação da PNAS. A qual foi revogada pela Resolução nº 33 de 12 de dezembro de 2012 a Norma Básica de Assistência Social – NOB/SUAS ganha uma nova versão, tal normativa preconiza gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas, chamando responsabilidade tanto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, sendo que estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação.

Com o objetivo de regulamentar a gestão do trabalho no âmbito do SUAS, é aprovado em dezembro de 2006 pelo CNAS a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS⁴. Estabelece princípios e diretrizes que instauram parâmetros para a gestão do trabalho, pautando-se na melhoria das condições de trabalho e na garantia da qualidade dos serviços socioassistenciais.

Outro eixo importante para ser destacado é o da gestão da informação, monitoramento e a avaliação, o qual a PNAS (2004) estabelece como um sistema de informação em Assistência Social que possibilite: “a mensuração da eficiência e da eficácia das ações; a transparência; o

⁴ Através da Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011 do CNAS, a qual ratifica a equipe de referência, no que tange às categorias profissionais de nível superior, alterando a NOB-RH/SUAS, aprovada por meio da Resolução nº269, de 13 de dezembro de 2006.

acompanhamento; a avaliação do sistema e a realização de estudos e diagnósticos a fim de contribuir para a formulação da política pelas três esferas de governo” (BRASIL, p. 49,2004). Seguindo essa lógica, foi estruturado um mecanismo por meio de ferramentas tecnológicas, como estratégia de ressaltar a prática do controle social, contribuindo para a ampliação desta política, buscando seu aprimoramento e relação com os direitos sociais. Para tal, foi criada a REDE SUAS, que tem como foco o atendimento às novas demandas referentes a informação e comunicação no âmbito do SUAS, através da implementação de aplicativos que proporcionam maior agilidade e transparência aos processos e procedimentos previstos pela Política de Assistência Social. Segundo Tapajós (2006):

[...] construir um sistema de informação qualificado significou conhecer, de saída que, tratada e assinada, e, portanto qualificada, a informação pode tornar-se um componente para a produção do conhecimento, evitando o sombreamento que tanto já assinalou essa área, modificando o estoque dos saberes e, conseqüentemente, do alcance da política. (TAPAJÓS, 2006, p.187).

A PNAS (2004) prevê a proteção social que se realiza através de diferentes serviços, projetos, programas e benefícios para atender a multiplicidade de vulnerabilidades e riscos sociais. As ações no âmbito da Assistência Social reafirmam a prevenção e enfrentamento à pobreza, prezando a inclusão e equidade social, bem como para a ampliação do acesso aos bens e serviços socioassistenciais, cabendo ao Estado a garantia ao direito e a universalização do acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios. Os benefícios socioassistenciais, integram organicamente as garantias do SUAS pautando-se nos princípios de cidadania e dos direitos sociais.

Dentro dos benefícios assistenciais, vinculados a uma rede socioassistencial que preza a garantia da proteção social, temos o Benefício Eventual, o qual é considerado pela LOAS como as provisões suplementares e provisórias que ampliam a proteção social visando a superação de situações de vulnerabilidades e riscos sociais. É voltado para o atendimento de situações emergenciais temporárias, com vistas ao atendimento das necessidades humanas básicas, que tem o intuito de amenizar as necessidades mais imediatas do usuário, reconhecendo as desigualdades sociais provocadas pela questão social, e que precisa ser enfrentada sob a ótica de direitos sociais.

Para que os Benefícios Eventuais sejam viabilizados como direito social por meio de uma política pública de qualidade, devem ser prestados integrados à rede de serviços socioassistenciais e também de outras políticas. No próximo item trataremos da sua conceituação, aplicação e importância na proteção social dos mais vulneráveis.

3.2 Os Benefícios Eventuais na (sob a) perspectiva do direito.

O Benefício Eventual, o qual é o tema central do presente trabalho, é um direito social legal, instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, no âmbito da proteção social básica, pertencente à Política de Assistência Social, com competências e responsabilidades presentes nos Conselhos⁵ de Assistência Social nas três esferas de governo. Como regulamentado em seu artigo 22 da LOAS :

Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

§ 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão definidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social.

§ 2º O CNAS, ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das 3 (três) esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade.

§ 3º Os benefícios eventuais subsidiários não poderão ser cumulados com aqueles instituídos pelas Leis nº 10.954, de 29 de setembro de 2004, e nº 10.458, de 14 de maio de 2002. (NR) (BRASIL,2011)

Os Benefícios Eventuais são provisões da Política de Assistência Social, tem como particularidade o caráter suplementar e provisório, são destinadas as situações que necessitam de intervenção ágil e de qualidade, são prestados aos indivíduos em quatro tipos de situações, sendo tais: nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. Segundo Pereira (2010) a LOAS prevê três tipos de benefícios eventuais, sendo estes: compulsórios, facultativos e subsidiários.

Os chamados de benefícios compulsórios são os que são obrigatórios e inegociáveis, que é o caso do natalidade e morte. Os benefícios nomeados como facultativos, são aqueles que podem ser criados de acordo com as necessidades de situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública, promovendo maior autonomia para os Municípios. Por fim, o benefício subsidiário que consiste numa transferência em pecúnia no valor de 25% do salário mínimo, para famílias que possuem crianças menores de seis anos de idade.

⁵ De acordo com o MDS, os Conselhos de Assistência Social estão à frente do processo de viabilização do controle social do Sistema Único de Assistência Social, tendo como principais competências aprovar a política pública de assistência social, normatizar e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada, zelar pela efetivação do SUAS, apreciar e aprovar propostas orçamentárias, entre outras.

Cabe aqui uma breve apresentação das modalidades dos Benefícios Eventuais, baseado em legislações nacionais. O benefício eventual decorrente da situação de natalidade constitui-se em uma prestação em pecúnia ou em bens de consumo, com o objetivo de reduzir a vulnerabilidade provocada por nascimento. É destinado as necessidades do nascituro, em apoio a mãe em caso de morte do nascituro e de apoio à família em caso de morte da mãe.

O benefício eventual em decorrência de morte constitui-se em uma prestação temporária, ofertado em pecúnia em parcela única, por prestação de serviços ou por ressarcimento na ausência do benefício, com vistas à redução da vulnerabilidade provocada por falecimento de membro da família. Tal benefício deve garantir os custos das despesas funerárias, necessidades mais urgentes dos familiares, sendo ofertados de modo a garantir a dignidade a essa família.

Os benefícios acima descritos, os ditos compulsórios, foram instituídos pela Resolução nº 212 em 19 de outubro de 2006 do CNAS, a qual “propõe critérios orientadores para a regulamentação da provisão de benefícios eventuais”. No ano seguinte, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva institui o Decreto nº. 6.307, em 14 de dezembro de 2007, que tem “dispõe sobre os benefícios eventuais”. Ambas as regulamentações norteiam e padronizam critérios e prazos, direcionando as formas de concessão e execução de tais, auxiliando dessa forma os municípios a legislarem sobre seu território e fundamentarem suas regulamentações próprias.

Como Benefício Eventual decorrente da situação de Vulnerabilidade Temporária pode ser criado diversos benefícios pelos Conselhos Municipais de Assistência Social, de acordo com a realidade local, por advento de situações de riscos, perdas e danos à integridade do indivíduo. Já o benefício ofertado em caso de Calamidade Pública, é destinado para o atendimento de indivíduos vítimas dessa condição, buscando garantir sobrevivência e reconstrução da autonomia das mesmas. Tais benefícios, diferentemente dos compulsórios, não possuem a obrigatoriedade em sua oferta, e são inovadores no que se diz respeito a sua criação, onde o Município pode elaborar benefícios que correspondam com as principais demandas e contingências sociais da população local.

Importante salientar que mesmo sendo de caráter eventual, os Benefícios Eventuais podem ser necessários de forma recorrente, tendo em vista que são situações postas da condição da vida dos indivíduos, especialmente dos indivíduos mais pobres, que se deparam com maior contingência social e que necessitam de uma maior proteção social por parte do Estado. As recorrências aos Benefícios Eventuais refletem as condições oriundas da desigualdade social, reflexo das condições estruturais do sistema capitalista e dos seus avanços nas últimas décadas.

O Município deve ofertar tais benefícios com prontidão e fácil acesso e funcionamento em período integral, garantindo o atendimento às necessidades humanas básicas, garantindo também a ampla divulgação ao cidadão, o qual deve ter clareza que essa concessão é um direito social instituído. Pereira (2010) aponta algumas dificuldades dessa “municipalização” na gestão dos Benefícios Eventuais, na sua apresentação como um direito garantido e não mais como mera ação assistencialista. Para tal a autora afirma:

Com a efetivação do princípio do federalismo e a transformação dos Municípios em entes federados autônomos, a esmagadora maioria dos governos municipais não se sente equipada financeiramente para arcar com esse instrumento de proteção social nos moldes da LOAS. Afinal, não se trata mais de praticar a caridade diante de infortúnios ou calamidades sofridas pelos mais pobres, mas de prever e programar respostas políticas consistentes para fazer frente, como dever de cidadania, a esses acontecimentos. (PEREIRA, 2010, p.14)

Segundo Pereira (2000), os mínimos sociais trazem consigo um caráter emergencial, que busca responder inicialmente aos efeitos acarretados pela pobreza. Em vista disso, pode-se, muitas vezes, restringir os direitos assistenciais ao mínimo necessário para a sobrevivência humana. A condição de mínimos sociais nos remete à pobreza extrema, ainda mais com a condição renda familiar tão baixa para obter a concessão. Cabe destacar aqui que os benefícios nem sempre representam as garantias de direitos, na forma como são concedidos aos usuários. Conforme Bovolenta (2011):

Quebrar esse paradigma e construir uma política de direito é por si só um desafio, principalmente se levarmos em conta o fato de se tratar de um país com uma das maiores concentrações de renda e uma das maiores desigualdades sociais do mundo. Além disso, temos também o desafio de dissolver modelos e práticas ainda existentes na sociedade, que insistem em operar uma Assistência Social de caráter compensatório e provisório, tanto por parte de gestores, quanto de profissionais, intelectuais e mesmo usuários, que não veem a Assistência Social na perspectiva do direito. (BOVOLENTA, 2011, p. 384.)

Pereira (2010) não concorda com a disposição deste benefício como componente dos benefícios eventuais, a autora afirma que “o termo eventual que, etimologicamente, pode significar contingência e se referir a provisões pontuais [...] pelo contrário, estariam mais bem enquadrados como benefícios de prestação continuada”. (PEREIRA, 2010, p. 12). Como a própria nomenclatura apresenta o caráter de eventualidade do benefício não representa uma situação tão contínua como essa.

Importante ressaltar as competências relativas aos entes federativos, em conformidade com a LOAS na gestão dos benefícios, a concessão e o valor dos Benefícios Eventuais devem

ser definidos pelos Municípios, Estados e Distrito Federal e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos estabelecidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social, sendo que no caso dos benefícios compulsórios, deve ser atentados para os critérios e prazos já regulamentados pela Resolução 212 do CNAS de 2006 e pelo Decreto Federal nº. 6.307 de 2007.

De acordo com a NOB/SUAS (2012), é de responsabilidade dos municípios a prestação de benefícios eventuais, captação de recursos e pagamentos, disponibilizando uma estrutura de atendimento aos usuários, em que estejam integrados aos demais serviços, programas e projetos, os quais devem ser criados de acordo com suas demandas, com objetivo de reduzir a desigualdade social e contribuir para o fortalecimento das potencialidades dos indivíduos. Dessa forma, as redes de proteção social devem ser administradas de maneira que ampliar a capacidade das classes subalternas de alterar sua condição e dar os subsídios necessários para a construção da autonomia e emancipação do sujeito, como afirma Pereira (2010) “sabe-se que todo direito social declarado nas leis só se aplica por meio de políticas públicas que, por sua vez, devem ser operacionalizadas por meio de serviços, benefícios, programas e projetos” (PEREIRA, 2010, p. 18).

Como responsabilidades baseadas na LOAS e nas normativas que regulam os Benefícios Eventuais (Resolução CNAS nº 212/2006 e Decreto nº 6.307/2007) o Estado tem as seguintes responsabilidades: atender em conjunto com os municípios as ações assistenciais de caráter de emergência, estabelecer critérios para cofinanciamento tanto quanto definir sua participação no custeio, prestar assessoria técnica, fazer acompanhamento nos Municípios em relação aos benefícios socioassistenciais. Cabe ao Estado assim como decreta a Resolução da Comissão Intergestores Tripartite Nº 7, de 10 de setembro de 2009:

I - assessorar os Municípios e elaborar estratégias, em consonância com o Governo Federal, para o monitoramento da implementação da Gestão Integrada, conforme definição do Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual; III - desenvolver ações, em parceria com os Municípios, para a capacitação dos trabalhadores do SUAS e conselheiros estaduais e municipais da Assistência Social, a fim de aprimorar os serviços socioassistenciais, conforme metas de capacitação definidas no Pacto de Aprimoramento de Gestão Estadual do SUAS (CIT, 2009).

Com a criação da Resolução Nº 7 de 10 de setembro de 2009, que estabelece o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda do SUAS pela CIT, os Benefícios Eventuais passam a ser considerados “integrantes orgânicos das garantias do SUAS e da rede de serviços socioassistenciais, com vista ao atendimento, de forma concertada, de necessidades humanas básicas” (BRASIL, 2009). Ou seja, os Benefícios Eventuais devem estar

articulados com os demais serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social integrando assim as garantias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Faz-se importante destacar que apesar das regulamentações e normativas aqui citadas, não foram suficientes para de fato regular os Benefícios Eventuais dentro dos municípios brasileiros. Fator que pode ser visualizado no último “Levantamento Nacional sobre os Benefícios Eventuais” realizado pelo MDS⁶ no ano de 2009, participaram de tal 4.174 municípios, equivalente a 75% das cidades brasileiras. Também como fonte de dados para melhor compreender a situação dentro do Estado de Santa Catarina temos “O Levantamento Estadual dos Benefícios Eventuais” realizado pela Secretaria da Assistência Social, Trabalho e Habitação no ano de 2012, a pesquisa trabalhou com 257 municípios catarinenses, cerca de 87,71% dos 293 municípios catarinenses existentes até 2012. Ambos os levantamentos permitiram observar a defasagem de regulamentação própria dos Benefícios Eventuais, e da importância que a mesma tem para garantir direitos. Conforme o CNAS (2009):

A regulamentação é fator primordial para a efetiva incorporação destes benefícios ao SUAS, tendo como fundamentação os princípios de cidadania e, dos direitos humanos, garantindo assim, seu financiamento e operação permanentes, dando-se transparência às formas de acesso e concessão (BRASIL, 2009).

O fato da não regulamentação por parte dos municípios faz os benefícios ficarem à “margem”, podendo assumir então uma relação assistencialista ou até mesmo de troca ou “politicagem”, sendo possível fazer da concessão algo desregulado, atendendo quem quer atender e como quiser atender, com ações fragmentadas, fugindo que realmente do que se espera da Política de Assistência Social. Tais ações nos remetem ao caráter histórico assumido pela Política de Assistência Social, para tal, se faz importante a superação do assistencialismo, fomentando e executando a perspectiva do direito e a universalidade do acesso caracterizando-a nos princípios de uma política de proteção social não contributiva.

No próximo capítulo será realizado um breve histórico da instituição que realizei meu estágio obrigatório I e II, a Secretária de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação, onde foi facilitado o acesso a parte da documentação utilizada para análise que também será

⁶ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, criado em 2004 pela Medida Provisória no 163, de 23 de janeiro de 2004, transformada na Lei no 10.868, de 13 de maio de 2004, pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e remanejado politicamente em 2016 com o governo de Michel Temer, passando a ser Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA, a qual foi criado pela Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016.

realizada na seção seguinte, as Regulamentações dos Benefícios Eventuais de alguns municípios catarinenses, o qual permitirá uma breve caracterização da realidade de sua operacionalização.

4. OS BENEFÍCIOS EVENTUAIS EM SANTA CATARINA: ANÁLISE SOBRE AS REGULAMENTAÇÕES MUNICIPAIS

4.1 Breve Histórico da Instituição

A Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação – SST foi criada pela Lei nº 381, de 07 de maio de 2007 a qual “dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual”, documento pelo qual regulamenta suas competências e atribuições. A SST atua diretamente com quatro políticas: Assistência Social, Trabalho, Habitação e Segurança Alimentar. De acordo com informações recolhidas do site da SST⁷, a Secretaria Executiva de Políticas Sociais de Combate à Fome (SCF) tem como atribuição garantir aos cidadãos que vivem em situação de insegurança alimentar e nutricional o acesso aos alimentos e à água em quantidade e regularidade suficientes. A Diretoria de Habitação (DIHA) tem a finalidade de formular a política habitacional de Santa Catarina, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, com intuito de garantir acesso à moradia digna para a população de baixa renda e como proposta eliminar o déficit habitacional do Estado. A Diretoria de Trabalho, Emprego e Renda (DITE), é a responsável pelas políticas públicas destinadas à geração de trabalho, conta com os programas de qualificação profissional e social, por meio da oferta de cursos gratuitos e através da intermediação por vagas de emprego, conta com o Sistema Nacional de Emprego (SINE), realiza encaminhamento de seguro-desemprego e trata da informação e análise sobre o mercado de trabalho.

Na Diretoria da Assistência Social (DIAS), a qual realizei meu Estágio Obrigatório I e II, é a instituição responsável por desenvolver a Assistência Social em nível Estadual, com o trabalho pautado na gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Deste modo, são realizadas ações de assessoria aos municípios e entidades prestadoras de serviços, capacitações, orientações ou monitoramentos, bem como é viabilizado cofinanciamento estadual para a qualificação dos serviços municipais.

A DIAS tem como papel coordenar, organizar, assessorar e monitorar o SUAS no Estado e as instâncias de pactuação e deliberação, tendo por base as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social - PNAS.

⁷ Informações retiradas do site de domínio público da Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação. Disponível em: <http://www.sst.sc.gov.br/>

A DIAS é responsável por coordenar as seguintes gerências: Gerência da Gestão da Política de Assistência Social – GEPAS, Gerência de Proteção Social Básica - GEPSB, Gerência de Proteção Social Especial - GEPSE, Gerência de Benefícios, Transferência de Renda e Programas – GEBEN, Gerência de Gestão da Informação - GEMAV, Gerência de Gestão do Fundo Estadual de Assistência Social - GFEAS, Gerência de Serviço de Acolhimento Institucional São Gabriel e Gerência de Capacitação e Políticas Sociais – GECAP.

De acordo com documentos internos da DIAS⁸, cabe uma breve apresentação das atribuições objetivas de tais gerências. A GEPAS tem como principal função auxiliar na efetivação da Política de Assistência Social, realizando o acompanhamento das ações que visam a implementação e efetivação do SUAS, além de definir as metas e prioridades do Estado dentro do Plano Estadual de Assistência Social. A GEPSB tem como principal atribuição prestar a assessoria aos municípios em relação à implantação de equipamentos de referência da Política de Proteção Básica, CRAS, desde o processo de implantação até o aprimoramento da gestão. A GEPES é subdividida em duas proteções da Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade, as quais são responsáveis em acompanhar os municípios na parte técnica e operacional, nos seus respectivos serviços. A GEBEN tem como função auxiliar no desenvolvimento de ações socioassistenciais visando ao cumprimento das normativas do SUAS para o aprimoramento da gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios, assim como os Benefícios Eventuais, Benefícios de Prestação Continuada - BPC e o Benefício de Gestação M ltipla⁹. A GEMAV   responsável pelas pesquisas voltadas para a avalia o de a es socioassistenciais e socioeconômicas, além de ter como competência a gestão da informa o e avalia o, com a es articuladas   vigilância socioassistencial. A GFEAS gere o Fundo Estadual de Assistência Social, tanto quanto sua aplicabilidade. A GEGAB do Centro Educacional São Gabriel, o qual   uma institui o de acolhimento para jovens com deficiência intelectual,   o próprio   responsável pela gestão e administra o do mesmo. Por fim, a GECAP tem como atribui o a educa o permanente baseada nos princípios do SUAS.

Cabe salientar que a SST vem passando por um reordenamento institucional como propostas de altera o em Lei dos nomes das Gerências, com a finalidade de renomea o e

⁸ Dados baseados nos documentos internos, como a Minuta de Regimento Interno da Dias de 2016 que estabelece regras e fluxos para regulamentar o seu funcionamento e nortear suas a es durante o período de 2016.

⁹ O Benefício de Gesta o Múltipla, trata-se de um benefício Estadual de caráter financeiro, criado pela Lei n  15.390, de 21 de dezembro de 2010.

reordenamento, buscando a adequação na estrutura institucional, para melhor atendimento as responsabilidades perante o SUAS.

Na estrutura da SST, também estão presentes os Conselhos Setoriais e os Conselhos de Direitos. Os Conselhos de Direitos possuem poder de deliberação orçamentária para suas ações, e estão articulados às demais políticas da SST, enquanto que os Conselhos Setoriais possuem ligações com as políticas intersetoriais, não estão articulados de forma direta às ações, mas se articulam dentro das políticas de Assistência, Trabalho e Habitação.

Como mencionado, a DIAS tem como um dos seus eixos a constante assessoria e monitoramento dentro da Política de Assistência Social, sendo tanto nos serviços, programas, projetos e benefícios.

Dentro dos Benefícios Socioassistenciais, mais precisamente os Benefícios Eventuais, o qual é tema desta análise, a assessoria acontece de várias formas, seja por meio de e-mails, telefonemas, capacitações, reuniões, orientações técnicas, etc. São assessorados os municípios quanto aos aspectos legais, normativos e técnicos no que concerne à gestão e operacionalização dos Benefícios Eventuais de forma qualitativa.

Durante a realização do meu estágio foi possível a apropriação das Regulamentações específicas dos Benefícios Eventuais, as quais serão tratadas no próximo item.

4.2 Análise dos Benefícios Eventuais dentro do Estado de Santa Catarina

A partir da Meta nº 17 do Pacto de Aprimoramento da Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), nas Prioridades e Metas para a Gestão Municipal do SUAS para o quadriênio de 2014-2017, a qual tem como objetivo regulamentar os Benefícios Eventuais, conforme o Art. 22 da Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993 (alterada pela Lei 12.435, de 06 de julho de 2011) - LOAS, deliberada na V Conferência Nacional de Assistência Social e a partir da Resolução nº 20 de 2014 do Conselho Estadual de Assistência Social de Santa Catarina (alterada pela Resolução nº 37 de 2014) a qual define:

Art. 16 Que compete ao órgão gestor estadual: I - prestar assessoria técnica aos municípios quanto aos aspectos legais e normativos no que concerne à gestão e à operacionalização da concessão dos Benefícios Eventuais; Art. 17 Cofinanciar o município que: I - possuir critérios claros de concessão regulamentados por resolução dos Conselhos Municipais de Assistência Social e/ou Lei ou Decreto Municipal até dezembro de 2017; (Resolução nº 20 de 27 de maio de 2014).

Diante disso, como foi instituído que após dezembro de 2017 só iriam receber cofinanciamento estadual os municípios que possuíssem regulamentação própria a respeito dos

Benefícios Eventuais, a DIAS, representada pela GEBEN, em conjunto com o CEAS, resolveram por elaborar Orientações Técnicas a respeito das Regulamentações de Benefícios Eventuais dos Municípios Catarinenses, através da “Comissão de Acompanhamento ao Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, Benefícios Eventuais e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil”, tal ação foi a principal atividade do meu estágio dentro da SST.

As Orientações Técnicas fazem parte da atribuição de assessoria do Estado, com o intuito de qualificar a oferta e operacionalização dos Benefícios Eventuais. Para além das regulamentações que a SST já possuía, foi enviado um Ofício Circular (Ofício Circular GABS/SST nº 308/2016) para que os Municípios enviassem as suas respectivas regulamentações vigentes. Dessa forma, a assessoria se dava de duas maneiras, as regulamentações em posse e as novas que chegavam, eram analisadas com o CEAS, já as assessorias por demanda espontânea aconteciam normalmente com a equipe técnica responsável.

Dos 295 municípios catarinenses foram contemplados apenas 47 (somados entre novas regulamentações e as recebidas em anos anteriores) sendo elencados aqueles que possuíam regulamentação própria dos Benefícios Eventuais e com data posterior a Resolução nº 212 do CNAS de 2006, tal análise teve início em agosto de 2015 até o começo de julho de 2016.

Tal atividade em conjunto com o CEAS, foi realizado durante alguns meses mas teve que ser paralisado com a criação do “Grupo de Trabalho dos Benefícios Eventuais/SC”, o qual se fundamentou no objetivo de aprofundar o debate teórico acerca dos Benefícios Eventuais na perspectiva do direito e de sua operacionalização dentro do Estado. O GT contou com representantes da Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação – SST, do Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social - COEGEMAS, da Federação Catarinense de Municípios FECAM, Fórum Estadual dos Trabalhadores e Trabalhadoras do SUAS – FETSUAS do Conselho Regional de Serviço Social CRESS/SC e Conselho Regional de Psicologia CRP/SC. Ficou estabelecido que após as reuniões, seria visto a possibilidade das orientações técnicas continuarem sendo conjuntas.

Com a apropriação destes documentos para usar como subsídio de pesquisa, para além do estudo bibliográfico da Política de Assistência Social, foi utilizado a pesquisa documental de 47 Regulamentações Municipais, sendo elas leis, decretos ou resoluções. Tal pesquisa foi organizada da seguinte forma:

Tabela 01: Municípios organizados por porte e Mesorregião.

| Quantidade de Municípios | Mesorregião | Porte do Município |
|--------------------------|----------------------|---|
| 07 Municípios | Grande Florianópolis | 04 Municípios de Pequeno Porte I, 02 Municípios de Pequeno Porte II e 01 Município de Médio Porte |
| 06 Municípios | Norte Catarinense | 02 Municípios de Pequeno Porte I, 02 Municípios de Pequeno Porte II, 01 Município de Porte Médio e 01 Município de Grande Porte |
| 13 Municípios | Oeste Catarinense | 11 Municípios de Pequeno Porte I, 01 Município de Pequeno Porte II e 01 Município de Médio Porte |
| 03 Municípios | Serrana | 03 Municípios de Pequeno Porte I |
| 06 Municípios | Sul Catarinense | 03 Municípios de Pequeno Porte I, 02 Municípios de Pequeno Porte II e 01 Município de Grande Porte |
| 12 Municípios | Vale do Itajaí | 07 Municípios de Pequeno Porte I, 03 Municípios de Pequeno Porte II e 02 Municípios de Médio Porte |

Elaboração própria

Sendo assim, a tabela acima demonstra a divisão dos Municípios dentro das 06 Mesorregiões¹⁰ Catarinenses, que são: Grande Florianópolis, Norte Catarinense, Oeste Catarinense, Serrana, Sul Catarinense e Vale do Itajaí. A divisão dos Municípios por porte foi regulamentada pela PNAS de 2004, a qual é organizada da seguinte maneira:

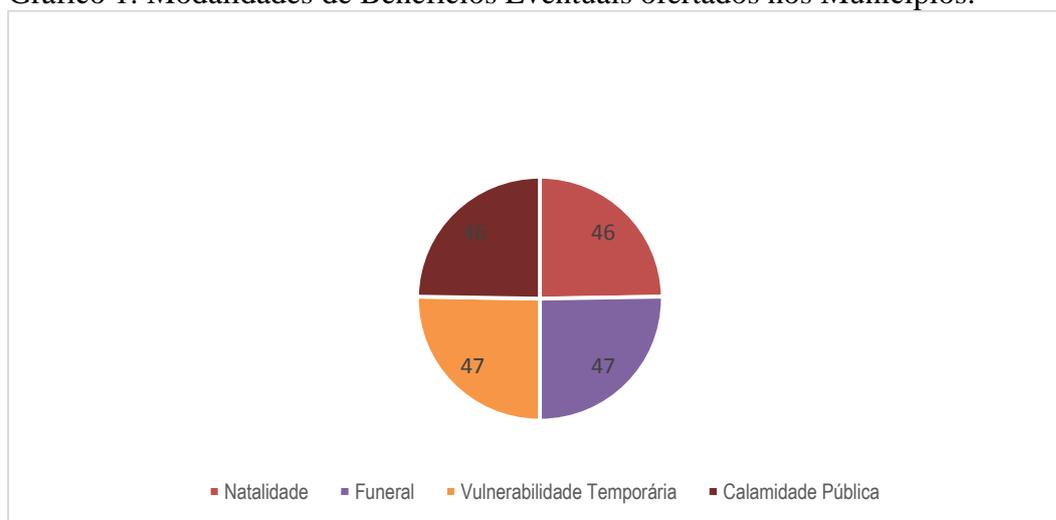
- Municípios de pequeno porte 1 – entende-se por município de pequeno porte 1 aquele cuja população chega a 20.000 habitantes;
- Municípios de pequeno porte 2 – entende-se por município de pequeno porte 2 aquele cuja população varia de 20.001 a 50.000 habitantes;
- Municípios de médio porte – entende-se por municípios de médio porte aqueles cuja população está entre 50.001 a 100.000 habitantes;
- Municípios de grande porte – entende-se por municípios de grande porte aqueles cuja população é de 101.000 habitantes até 900.000 habitantes;
- Metrôpoles – entende-se por metrópole os municípios com mais de 900.000 habitantes. (BRASIL, 2004)

A partir desse referencial e tomando as legislações dos municípios que foram enviadas a DIAS, sistematizamos o material de forma a apresentar aqui as principais tendências da regulamentação dos Benefícios Eventuais no Estado de Santa Catarina, tomando os documentos apresentados até junho de 2016.

Para compreendermos a situação da regulamentação dos benefícios eventuais no Estado foram analisadas algumas categorias centrais, para melhor visualizar a realidade catarinense dentro das suas especificidades. Iniciamos por apresentar as modalidades de benefícios eventuais ofertados nos municípios catarinenses, considerando as legislações apresentadas até esse momento.

¹⁰ A subdivisão dos estados brasileiros chamada de Mesorregião foi criada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, se trata da divisão em diversos municípios de uma área geográfica com particularidades econômicas e sociais.

Gráfico 1: Modalidades de Benefícios Eventuais ofertados nos Municípios.



O gráfico apresentado demonstra quantitativamente a oferta das quatro modalidades de Benefícios Eventuais: natalidade, funeral, vulnerabilidade temporária e calamidade pública. Como é visualizado apenas 01 Município não oferta o benefício eventual decorrente da situação de natalidade e 01 Município não oferta o benefício em caso de vulnerabilidade temporária.

Como já registrado no presente trabalho, o benefício natalidade e funeral, são caracterizados como benefícios compulsórios, são inegociáveis quanto à obrigatoriedade de sua provisão, ou seja, sua oferta é obrigatória no Município, conforme estabelecido na NOB/SUAS (2012) que define como responsabilidade do município o pagamento do Benefício Eventual em caso de nascimento e morte, como também regulamenta o cofinanciamento por parte do Estado a título de coparticipação o destino de recursos financeiros para o provimento dos mesmos, já a União tem como responsabilidade lançar as diretrizes nacionais para nortear as regulamentações em nível Estadual e Municipal.

Pode ser observada também a oferta unânime do Benefício Eventual decorrente de morte, tendo em vista que a situação advinda de morte causa maior “comoção” e necessidade de agilidade na oferta desse benefício, e na urgência da situação posta. Como afirma Freitas e De Marco (2010) “o fato do auxílio para sepultamento ser historicamente mais demandado junto ao poder público ou a qualquer outra instância para além da família, parece explicar em parte ser o benefício funeral o mais institucionalizado na atualidade” (FREITAS; DE MARCO, 2010, p. 40).

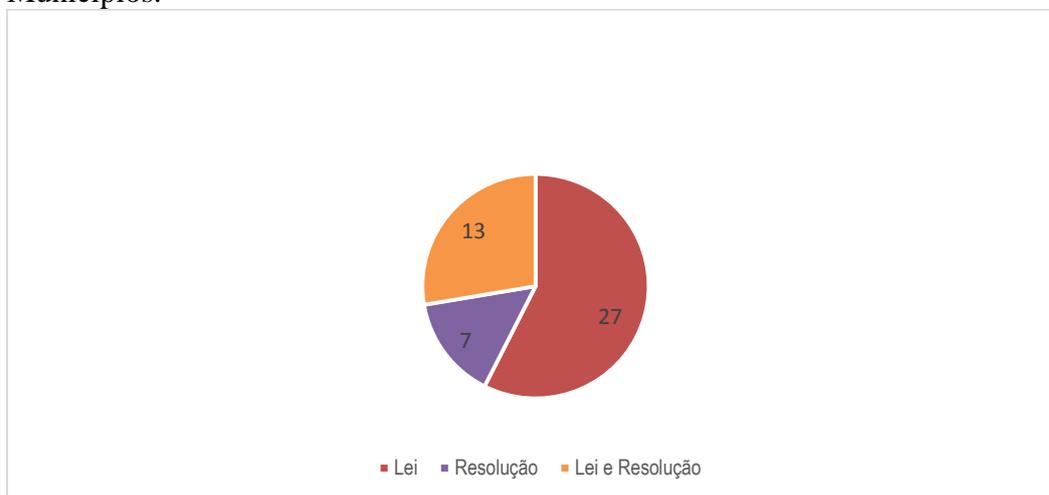
É possível visualizar a oferta integral por parte dos Municípios do benefício Calamidade Pública, sendo seu acontecimento em ocorrência bem inferior em relação aos outros benefícios. De acordo com o Decreto Presidencial n. 6.307, de 14 de dezembro de 2007:

Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, entende-se por estado de calamidade pública o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, advinda de baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes, inversão térmica, desabamentos, incêndios, epidemias, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes. (BRASIL, 2007)

Deste modo, tal benefício deve abranger o atendimento das vítimas de calamidades públicas, de modo a garantir a sobrevivência e a reconstrução da autonomia das mesmas, destinada a atender situações específicas de famílias e indivíduos afetados. O atendimento nessas situações de desastres é competência do poder público, mais precisamente da Defesa Civil. Com isso, o atendimento na Assistência Social necessita estar articulado com a Defesa Civil para não sobrepor itens/benefícios, sendo competência da Assistência Social funções definidas de acordo com as especificidades de cada política setorial. Apresentando a realidade catarinense, a DIAS/SST discutiu com a Defesa Civil a necessidade do atendimento às famílias e indivíduos em situações de emergência e estado de calamidades públicas independentemente da decretação, ou seja, a não necessidade de aguardar o Decreto, que algumas vezes tende a demorar, para atender às famílias. Dessa forma, orienta-se que cada Município articule com a Defesa Civil a melhor forma de atendimento nessas situações.

Importante salientar que apesar da Defesa Civil ter papel central nessas situações, o papel da Assistência Social é primordial, sendo seu atendimento vinculados aos Benefícios Eventuais, tanto quanto o Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e de Emergência, que faz parte da Proteção Social de Alta Complexidade, conforme a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais.

Gráfico 2: Instrumento utilizado para regulamentar os Benefícios Eventuais dentro dos Municípios.



Elaboração própria

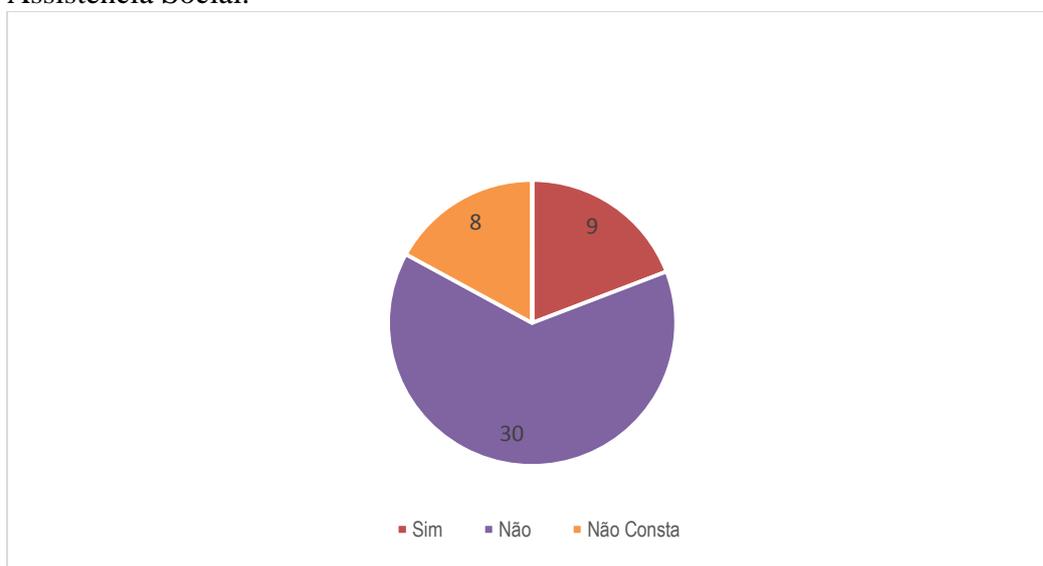
Para a efetiva incorporação dos Benefícios Eventuais ao SUAS é impreterível possuir regulamentação, no sentido de dar garantias a prestação de um direito social já estabelecido e deve seguir os mesmos princípios que as outras provisões que a Política de Assistência Social prevê. A LOAS estabelece a responsabilidade dos Municípios e do Distrito Federal, na sua responsabilidade de regulamentação, de previsão de recursos financeiros e realização do seu custeio.

A regulamentação dos Benefícios Eventuais deve ser construída entre o Órgão Gestor de Assistência Social e Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, tal regulamentação deve expressar os princípios norteadores estabelecidos nas normativas nacionais, propondo critérios de elegibilidade em consonância com a Política de Assistência Social.

Como pode ser observado no gráfico acima, apenas 13 dos municípios analisados possuem Lei ou Decreto e Resolução. Como preconiza a LOAS em seu Art. 22, tais regulamentações têm funções distintas em seu conteúdo, a Lei Municipal ou Decreto deve conter as formas de concessão e os valores, já os critérios e prazos devem estar inscritos dentro da Resolução do Conselho Municipal de Assistência Social, sendo assim, ambas instâncias tem como função a regulamentação e estar em consonância.

A regulamentação além de nortear as ações dos profissionais que trabalham diretamente com o usuário, também facilita o controle social, sendo que através da normativa, os próprios usuários tendem a reivindicar seu acesso a tal direito, o que pode ser uma das causas pelos quais alguns Municípios ainda não normatizaram.

Gráfico 3: Prazos e critérios de acordo com os estabelecidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social.



Elaboração própria

Verifica-se no gráfico 3 que 64% (30) dos Municípios analisados não seguem os prazos e critérios estabelecidos na Resolução CNAS n. 212, de 19 de outubro de 2006, principalmente no que tange a data de solicitação do benefício natalidade e funeral e seu tempo para requerer tais benefícios.

Em suma, a legislação estabelece que, no caso do Benefício Eventual por natalidade, o mesmo deve ser requerido até 90 dias após o nascimento da criança e pago em até 30 dias após solicitação. O prazo para requerimento foi o que mais se distanciou das orientações normativas, sendo que a maioria estabelecia apenas 30 dias para requerimento após o nascimento.

No caso do Benefício Eventual em decorrente de morte, tal benefício deve ser requerido até 30 dias após o funeral e deve ser pago imediatamente, em unidade de plantão 24 horas e no caso de ressarcimento, deverá ser pago até 30 dias após solicitação.

Quando por exemplo, se diminui o prazo para concessão de algum benefício, tanto quanto ao prazo de pagamento de algum destes, acaba por restringir ainda mais o acesso, sendo que já se trata de um benefício extremamente focalizado. É de suma importância que os Municípios se adequem a estes critérios e prazos instituídos em âmbito nacional e que o Estado faça o devido monitoramento para que isto não acabe agravando a situação dos usuários, que já se encontram em estado vulnerável.

Cabe aqui salientar, que ambos benefícios natalidade e funeral, deverão ser ofertados à família em número igual ao das ocorrências desses eventos, sendo que no caso do natalidade, o mesmo deve ser ofertado em igual número de ocorrências, considerando inclusive a gestação múltipla.

Tabela 2: Modo de oferta do benefício eventual decorrente da situação de natalidade.

| | |
|--------------------------|---------------|
| Não oferta | 01 município |
| Oferta em pecúnia | 12 municípios |
| Oferta em bens | 13 municípios |
| Oferta em bens e pecúnia | 15 municípios |
| Não consta | 06 municípios |

Elaboração própria

A legislação prevê que o Benefício Eventual de natalidade seja ofertado tanto em bens quanto pecúnia, dentro dos Municípios catarinenses pode-se observar conforme tabela, que acontece quase que de forma paritária e que há municípios que ofertam das duas maneiras. Tal benefício deve atender às necessidades do bebê que vai nascer; o apoio à mãe nos casos em que o bebê nasce morto ou morre logo após o nascimento e o apoio destinado à família no caso de morte da mãe.

Importante lembrar que não se trata apenas de uma simples oferta, ambos devem promover a qualidade, dignidade e respeito a família, já que se trata de um direito social. Como pode ser ilustrado na Resolução 212/CNAS:

§ 1º Os bens de consumo consistem no enxoval do recém-nascido, incluindo itens de vestuário, utensílios para alimentação e de higiene, observada a qualidade que garanta a dignidade e o respeito à família beneficiária.

§ 2º Quando o benefício natalidade for assegurado em pecúnia deve ter como referência valor das despesas previstas no parágrafo anterior (CNAS, 2006).

Mesmo que ambas as formas estejam de acordo com os dispositivos nacionais, a forma de oferta em pecúnia garante maior autonomia da família, pois a mesma sabe suas necessidades mais urgentes naquele momento, tendo em vista que kit's já prontos podem não atender suas necessidades específicas.

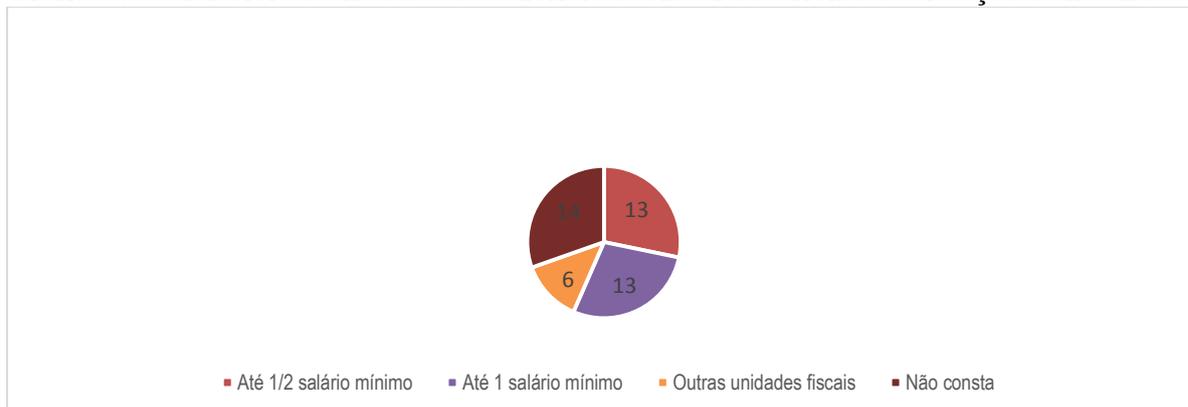
Durante as análises, apareceram algumas normativas que iam contra o que se deve esperar da concessão de Benefício Eventual de natalidade, como pode ser observado:

Parágrafo único. O profissional de Serviço Social deverá realizar um plano de aplicação no valor total do auxílio natalidade juntamente com a família, o qual será objeto de fiscalização do Conselho Municipal de Assistência Social. (Lei do Município de Pequeno Porte II – Oeste Catarinense)

§ 3º O acompanhamento realizado pelo CRAS à família beneficiária será comprovada através de lista de presença das atividades realizadas. (Lei do Município de Pequeno Porte I – Oeste Catarinense)

Tais parágrafos e incisos retirados de Leis Municipais ilustram o contrário da autonomia que deve ser promovida pelo benefício, tal regulamentação pode ser relacionada com a visão tradicional empregada a Assistência Social a décadas atrás, o olhar fiscalizador e moralizador é um retrocesso da Política de Assistência Social e uma prática que deve ser terminantemente evitada. Exigir algo em contrapartida, como condicionalidade, são exigências que não fazem parte da garantia de um direito já instituído.

Gráfico 4: Valor ofertado no caso de benefício eventual decorrente da situação de natalidade.



Elaboração própria

Outra importante categoria a ser analisada é o valor conferido a esse benefício, 30% (14) das regulamentações analisadas não constam essa informação, sendo que instituir o valor em regulamentação é essencial para viabilização deste direito e também para o controle social. Essa omissão prejudica a família beneficiária que pode estar sujeita a receber qualquer valor ou bem irrisório que não supra as necessidades básicas e não faça jus a Proteção Social que essa família venha a necessitar.

A utilização de Unidades Fiscais poucos conhecidas e específicas do Município, como “UPM” e “UFRM”, dificulta também o entendimento da população usuária, tendo em vista que nem todos os municípios tem acesso a essa informação, salientando que a leis devem ser claras para o entendimento de todos. Os outros índices revelam que 28% (13) do valor do benefício é fixado em até meio salário mínimo e os outros 28% (13) em até um salário mínimo.

Importante lembrar, que tal valor oferecido deve abarcar as necessidades básicas da família de forma suficiente à garantia de sua dignidade. Sendo que o valor e duração dos benefícios podem ser definidos também de acordo com o grau de complexidade da vulnerabilidade da família e/ou indivíduos, ou seja, caso o usuário venha a necessitar, pode ser fornecido outro benefício, através de instrumental escolhido pelo assistente social responsável pela concessão.

Gráfico 5: Valor do benefício eventual decorrente da situação de morte.



Elaboração própria

Os valores referentes ao pagamento do Benefício Eventual em decorrência de morte correspondem a 38% (18) do pagamento até um salário mínimo e 19% (9) tem seu pagamento fixado em até meio salário mínimo, dentre os que não referenciam o valor ou apresentam

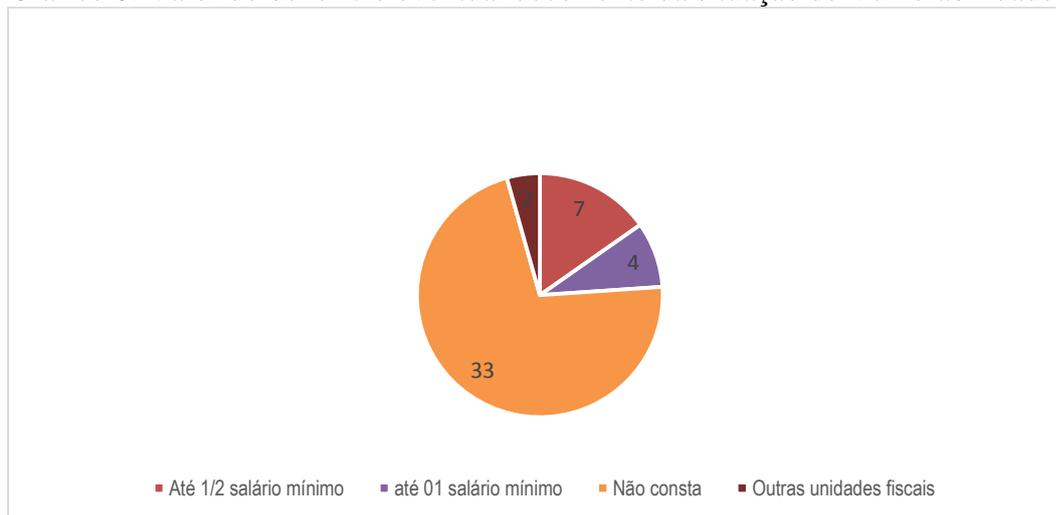
alguma outra Unidade Fiscal que não seja referenciada em real ou em porcentagem correspondente ao salário mínimo vigente, encontramos 26% (12) e 17% (8) respectivamente, totalizando 43%. Lembrando que o valor desse benefício deve dar conta das seguintes situações:

Art. 8º O alcance do benefício funeral, preferencialmente, será distinto em modalidades de: I - custeio das despesas de urna funerária, de velório e de sepultamento; II - custeio de necessidades urgentes da família para enfrentar os riscos e vulnerabilidades advindas da morte de um de seus provedores ou membro; e III - ressarcimento no caso de perdas e danos causados pela ausência do benefício eventual no momento em que este se fez necessário.

Tendo em vista o longo alcance destinado a esse benefício, o valor ofertado deve cobrir as necessidades descritas acima. Apesar do valor baixo, a porcentagem referente até um “salário mínimo” é superior ao fornecido no caso de natalidade, tendo em vista que uma variável possível para explicar o fato, é de que é de maior interesse do poder público municipal atender as necessidades imediatas do sepultamento.

Importante salientar que para além da simples concessão do Benefício Eventual em caso de morte, cabe atentar-se as necessidades da família, como encaminhamento para um acompanhamento psicossocial, tanto como orientação para outros serviços, quando constatado a necessidade, como em casos de perda do provedor da família.

Gráfico 6: Valor do benefício eventual decorrente da situação de Vulnerabilidade Temporária



Elaboração própria

O gráfico 6 demonstra que em sua maioria, sendo 72% (33) das regulamentações não tem definidas o valor do Benefício Eventual de Vulnerabilidade Temporária. Apenas 28% definem o valor concedido nesses casos, sendo 15% (7) fixados em até meio salário mínimo, 9% (4) em até um salário mínimo e 4% (2) em outras unidades fiscais.

O benefício vulnerabilidade temporária é caracterizado pelo advento de riscos; perdas e danos. Baseado nisso, o Município tem autonomia para criá-los conforme sua realidade. Tais adventos podem acontecer pelas seguintes formas, segundo o Decreto Presidencial n. 6.307, de 14 de dezembro de 2007:

Parágrafo único. Os riscos, as perdas e os danos podem decorrer:
 I - da falta de: a) acesso a condições e meios para suprir a reprodução social cotidiana do solicitante e de sua família, principalmente a de alimentação; b) documentação; e c) domicílio; II - da situação de abandono ou da impossibilidade de garantir abrigo aos filhos; III - da perda circunstancial decorrente da ruptura de vínculos familiares, da presença de violência física ou psicológica na família ou de situações de ameaça à vida; IV - de desastres e de calamidade pública; e V - de outras situações sociais que comprometam a sobrevivência (BRASIL, 2007).

A vulnerabilidade social pode ser concebida por vários condicionantes, sejam eles sociais, econômicos ou culturais, fazendo parte de uma construção histórica e que deve ser minimizada através do fortalecimento e autonomia dos indivíduos, como também previsto o acesso a bens e serviços.

De acordo com Monteiro (2012) “a Política de Assistência Social, enquanto política pública (no campo da seguridade social, articula as demais políticas), caracteriza-se como um dos instrumentos de garantias de direitos, condições dignas de vida, emancipação e autonomia” (MONTEIRO, 2012, p. 35). Entendemos que o Benefício Eventual é parte imprescindível para o atendimento das necessidades mínimas básicas.

Tabela 3: Benefícios Eventuais concedidos em decorrência de Vulnerabilidade Temporária.

| | |
|--|---------------|
| Passagem/Locomoção | 30 municípios |
| Documentação | 30 municípios |
| Alimentação | 32 municípios |
| Aluguel Social | 20 municípios |
| Outros (auxílio gás, limpeza, vestuário, material de construção, etc.) | 26 municípios |
| Não explícita | 10 municípios |

Elaboração própria

A Tabela 3 mostra a variação dos auxílios ofertados, tanto quanto os benefícios com maior incidência, que são primordialmente o auxílio alimentação, que consiste em sua maioria na concessão de cestas básicas, como também os auxílios passagem, documentação e aluguel social. Além dos outros benefícios conforme as especificidades dos Municípios, como: vestuário, auxílio gás, material de construção, de limpeza, dentre outros.

No caso do auxílio alimentação, há algumas orientações do MDS que visam o reordenamento para o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN¹¹, no caso de a concessão de cestas básicas acontecerem de forma continuada, demonstrando a insegurança alimentar, necessita-se estruturar uma articulação para que essa política possa assumir a cobertura a essa demanda.

Em Santa Catarina temos uma Secretaria Executiva de Políticas Sociais de Combate à Fome que realiza ações estratégicas para garantir o acesso contínuo aos alimentos. É uma política recente assim como o debate dessa temática e ainda está em processo de implementação.

Outro possível reordenamento seria relacionado com o auxílio aluguel e outras questões referentes à moradia, a qual segundo o MDS deveria fazer parte da Política de Habitação ou estar articulado com a mesma, no “Levantamento Nacional dos Benefícios Eventuais” realizado em 2009, o mesmo conclui “a falta de clareza do campo de atuação da Assistência Social e/ou dificuldade de reordenar práticas históricas ” (MDS, 2010), como pode ser ilustrado pela Resolução 20 do CEAS/SC, que também apoia o reordenamento para a Habitação:

Art. 15 Recomendar que o órgão gestor municipal da Política de Assistência Social reordene gradativamente as provisões que são afetas à competência de outras políticas setoriais, a exemplo dos itens arrolados na Resolução nº 39/2010 do CNAS, que se direcionam à política de Saúde e do pagamento de alugueis temporários e pequenas reformas que se remetem à Política de Habitação. (Resolução CEAS/SC, 2014)

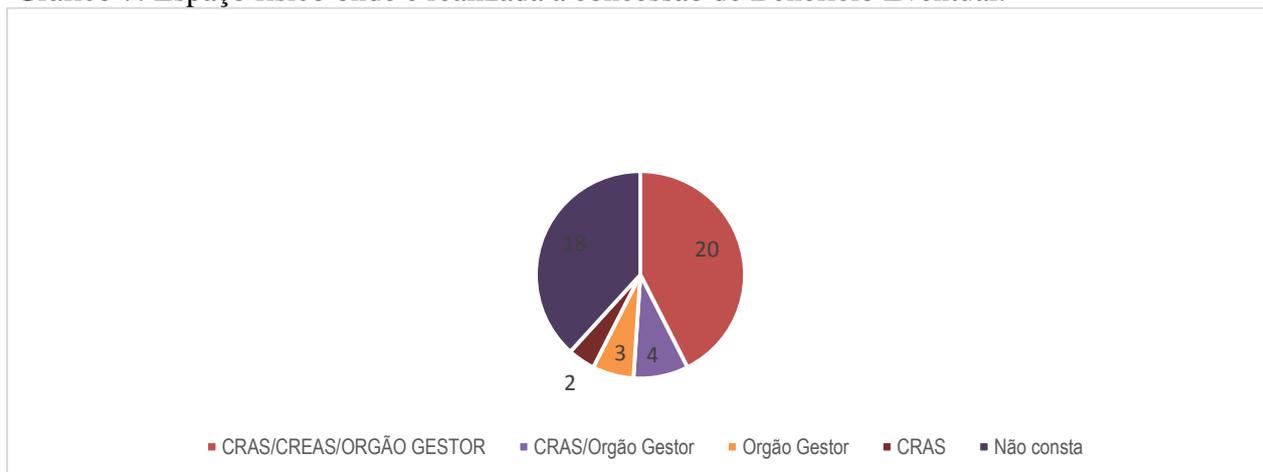
O debate sobre o reordenamento para outras políticas setoriais é latente, apesar de poucos municípios catarinenses executarem a proposta, é fruto de discussão, assim como o último reordenamento que foi apresentado pela Resolução CNAS 39/2010¹² que fez o reordenamento de itens referentes ao campo da saúde.

Lembrando que tais itens podem vir a ser articulados e assumidos por outras Políticas Públicas em cada Município, mas tal fato não inabilita a provisão destes pela Política de Assistência Social. O objetivo disso não é a negação do direito e sim delimitar o campo de atuação da Assistência Social.

¹¹ Instituída no Brasil, através da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN que foi aprovada, em 15 de setembro de 2006, pela Lei Federal nº 11.346, que prevê o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN.

¹² A Resolução Nº 39, de 9 de dezembro de 2010 o qual “dispõe sobre o processo de reordenamento dos Benefícios Eventuais no âmbito da Política de Assistência Social em relação à Política de Saúde.”

Gráfico 7: Espaço físico onde é realizada a concessão de Benefício Eventual.

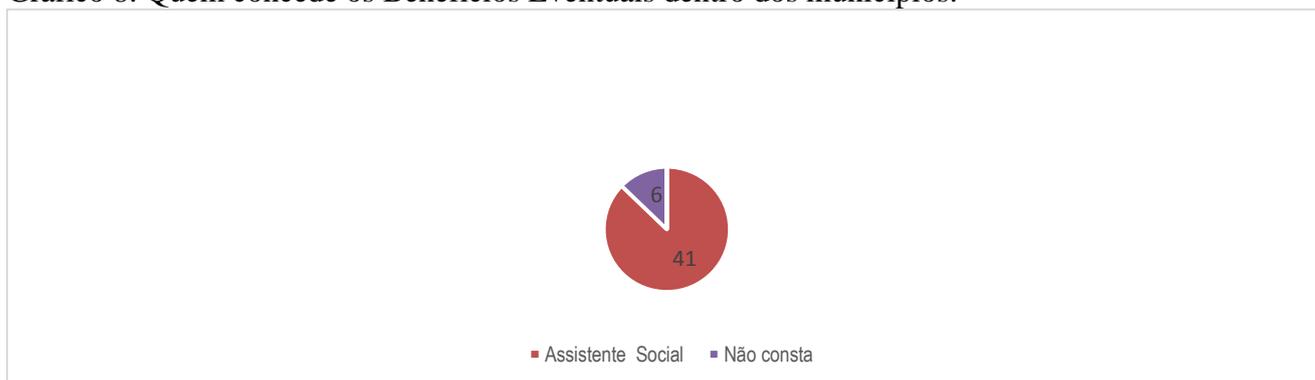


Elaboração própria

Em relação ao espaço onde os Benefícios Eventuais são concedidos, 43% ofertam tanto no Centro de Referência em Assistência Social – CRAS, no Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS e na sede do órgão Gestor da Assistência Social, 9% oferta dentro do CRAS e do Órgão Gestor, 6% no Órgão Gestor, 4% no CRAS e 38% não identifica em regulamentação o local da concessão. A oferta de benefícios eventuais pode ocorrer mediante apresentação de demandas, por parte de indivíduos em situação de vulnerabilidade, ou por identificação durante o atendimento dos usuários nos serviços socioassistenciais e no acompanhamento das famílias, tanto na Proteção Social Básica, quanto na Proteção Social Especial.

No momento, não há um posicionamento com clareza por parte do MDS, sendo assim alguns Municípios apresentam dúvidas referentes ao local de concessão. Porém, é preciso levar em conta que o espaço físico para concessão de benefícios deve ser definido localmente, de forma que a oferta de benefícios deve considerar as necessidades da população e facilitar seu acesso. O Município deve pensar na melhor forma de atendimento as necessidades dos territórios de maneira planejada e coordenada.

Gráfico 8: Quem concede os Benefícios Eventuais dentro dos municípios.



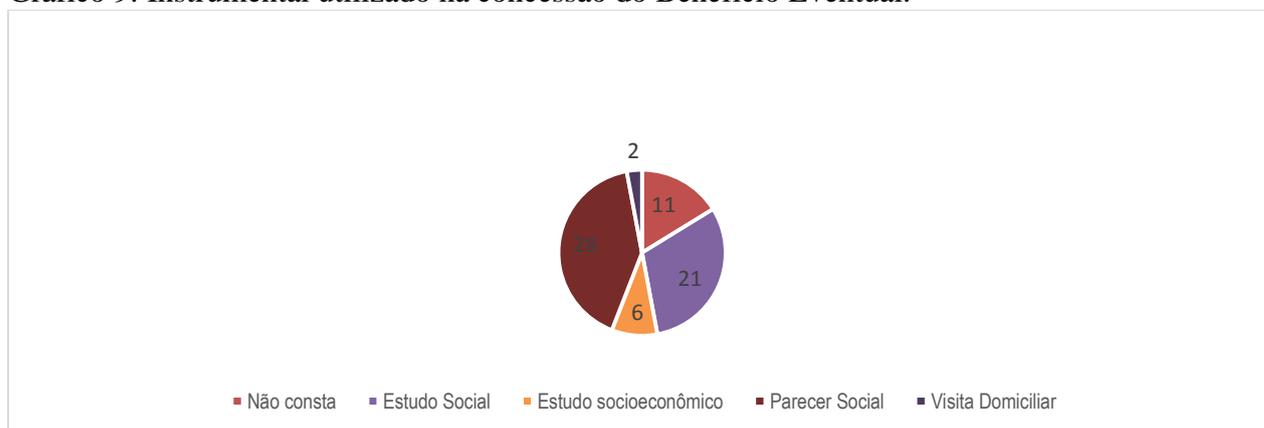
Elaboração própria

Em relação ao profissional responsável pela concessão dos Benefícios Eventuais, nenhuma delas apontou outro profissional que não fosse o Assistente Social, sendo que em 87% (41) apresentava o assistente social como responsável e 13% (6) não mencionava o profissional.

No presente momento, a partir das discussões trazidas pelo GT dos Benefícios Eventuais, há uma discussão a respeito da concessão ser responsabilidade da equipe de referência obrigatória dentro dos CRAS, que é o assistente social e o psicólogo, ou seja, o tema da concessão dos Benefícios Eventuais ser ofertada por psicólogos vem conquistando espaço e adquirindo considerável visibilidade. Há diversos movimentos realizados pelo Conselho Regional de Psicologia/SC, que acabou por levar a discussão para âmbito nacional, através do Conselho Federal de Psicologia – CFP, foi instituído a Comissão Nacional de Psicologia na Assistência Social - CONPAS, a qual teve como uma das suas mobilizações o recente debate online em nível nacional, denominado como “Concessão de Benefícios Eventuais no SUAS”.

Já o Conselho Regional de Serviço Social – CRESS/SC, defende a categoria na suas habilidades técnico-operacionais e nas dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa da profissão, além de ressaltar a regulamentação da profissão – que institui atribuições e competências dos profissionais de Serviço Social –, como uma profissão que trabalha intrinsecamente com os reflexos da questão social. O CRESS/SC em sua Orientação Técnica nº 01 de 2013, a qual orienta sobre a “realização de estudo socioeconômico para a concessão de benefícios eventuais e outros benefícios sociais” declara que “no âmbito da política de Assistência Social ou de qualquer outra política ou campo de trabalho, as avaliações socioeconômicas para concessão de benefícios e análises correlatas devem, em todas as situações, serem delegadas e requisitadas os/as assistentes sociais” (CRESS, 2013) Atualmente, a Comissão de Orientação e Fiscalização Profissional COFI/CFESS, estão com uma demanda para estudar tal tema e contribuir para a discussão.

Gráfico 9: Instrumental utilizado na concessão do Benefício Eventual.



Elaboração própria

No que diz respeito ao instrumental utilizado para concessão dos Benefícios Eventuais, 41% (28) utiliza o Parecer Social, 31% (21) o Estudo Social, 9% (6) declara o estudo socioeconômico como modo de concessão, 3% (2) faz uso da Visita Domiciliar e 16% (11) não estabeleceu o instrumental em sua regulamentação.

Dos instrumentais acima, o estudo socioeconômico e o Estudo Social não são atribuições privativas do assistente social, todavia, não há impedimento do mesmo fazê-lo. Ao se referir aos estudos socioeconômicos desenvolvidos por profissionais Assistentes Sociais, Mioto defende que:

Contêm tanto uma dimensão operativa quanto uma dimensão ética e expressa, no momento em que se realiza a apropriação pelos assistentes sociais dos fundamentos teórico-metodológico e ético-políticos da profissão em determinado momento histórico (MIOTO, 2009, p. 9).

Tanto o Parecer Social, Estudo Social e Visita Domiciliar, são instrumentais técnico-operativos que possibilitam identificar a melhor forma de intervenção dentro da realidade. Os instrumentais técnico-operativos são como um “conjunto articulado de instrumentos e técnicas que permitem a operacionalização da ação profissional” (MARTINELLI, 1994, p. 137).

É por meio desses instrumentais que a profissão busca modificar a realidade e suas condições, facilitando o acesso aos direitos sociais instituídos, por exemplo. As utilizações desses instrumentais estão ligadas aos referenciais teóricos, portanto, as especificidades sócio-ocupacionais permitem ao assistente social uma avaliação para concessão com embasamento teórico para melhor entendimento das expressões da questão social, como a Orientação Técnica do CRESS/PR ilustra:

Não se trata, portanto, de uma mera concessão de benefícios, um ato mecânico ou uma ação pontual que visa atender ao imediato, já que Assistentes Sociais tem formação a partir de conteúdos teóricos e metodológicos sociocríticos, que lhes possibilita usar a capacidade de compreensão do contexto socio-histórico para planejar a sua intervenção, visando um conjunto de alternativas que busquem garantir aos indivíduos acesso aos direitos sociais (CRESS/PR, 2012).

Tabela 4: Comprovação de residência no Município para requerimento de Benefício Eventual.

| | |
|-------------------------------|---------------|
| Exigem comprovação de moradia | 46 municípios |
| Não consta | 01 município |

Elaboração própria

Ao retomarmos a fotografia da realidade catarinense atual sobre a regulamentação dos Benefícios Eventuais, passamos para outro elemento percebido nos municípios, conforme tabela acima: a comprovação de residência no Município para acesso as quatro modalidades de

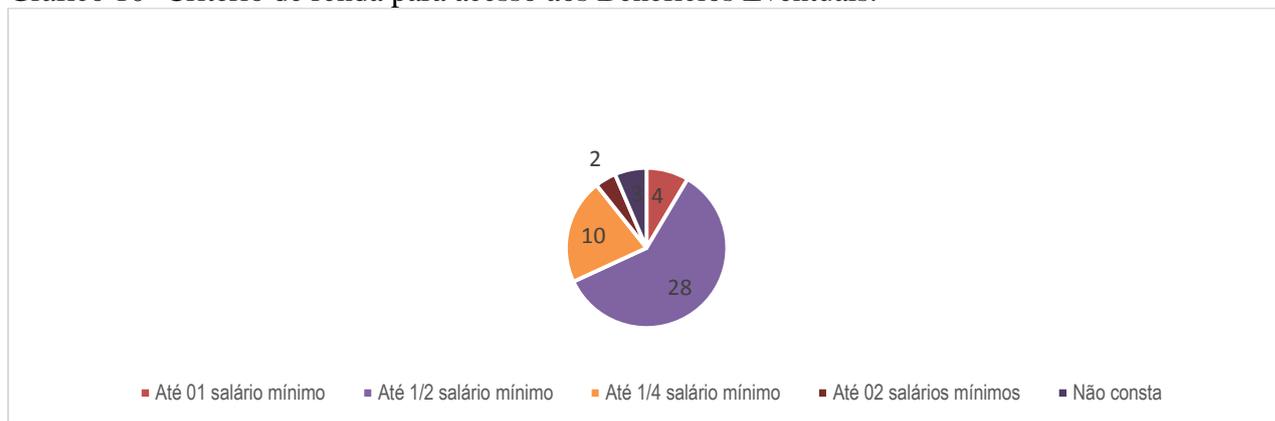
Benefício Eventual. Percebemos que apenas 01 Município não apresentou tal requisito, o que não anula a existência dessa condicionalidade, alguns ainda utilizam tempo mínimo de residência e ainda, estipulam de 03 a 12 meses de residência no Município. Sendo que a oferta dos Benefícios Eventuais não deve ser estipulado/concedido por meio de fixação de tempo de residência, entende-se que ao se estipular esse critério, está sendo negado o acesso aos demais moradores que residem a um tempo inferior do fixado e que possam vir a necessitar de proteção social.

Ademais, esse critério investe em posição contrária aquela que considera a migração um movimento comum a própria condição humana, ainda mais, na procura por trabalho e melhores condições de vida, típicas das famílias mais pobres. O fluxo migratório não deve ser esquecido em termos de Proteção Social e devem ser assumidos como demanda por parte do Município. Sendo Santa Catarina um estado conhecido pelo turismo, principalmente na região litorânea, o que se torna positivo para a economia, no momento que recebemos turistas, que elevam o poder econômico, a população pobre que migra com a intenção de melhores condições de vida, como trabalho e educação, não recebem o mesmo tratamento, ficando desprotegidos quando em situação vulnerável.

§ 1º- São documentos essenciais para concessão de auxílio natalidade: V – Comprovação de residência no município de no mínimo 12 meses anteriores ao nascimento; (Lei do Município de Pequeno Porte I – Oeste Catarinense)

Outro fator que pode ser analisado como causa desse período mínimo de residência pode ser o fato do munícipe receber o benefício em Municípios distintos, ou seja, de forma dobrada. A prática do olhar fiscalizador e de constante investigação vinculada à pobreza é um profundo retrocesso das políticas públicas, principalmente no que tange a Assistência Social. Deve ser pensado em ações planejadas que tratem dos fluxos migratórios, e que seja estabelecida nas leis orçamentárias, que possa atender o movimento populacional do Estado.

Gráfico 10- Critério de renda para acesso aos Benefícios Eventuais.



Elaboração própria

De acordo com o gráfico 10, o critério de renda para acesso de Benefícios Eventuais dentro dos Municípios catarinenses, estão fixados majoritariamente em até ½ salário mínimo de renda *per capita*, representando 60% (28) do índice, 21 % (10) estabelecido em até ¼ de salário mínimo *per capita*, 9% (4) em até 1 salário mínimo e 4% (2) em 2 salários mínimos, utilizados em dois Municípios no caso específico de acesso do Benefício Eventual em caso de morte e por fim 6% (3) não identifica o critério de renda.

O critério de renda infelizmente é condicionalidade quase que unânime nos Municípios, a renda familiar é um critério de acesso na maioria dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Historicamente a Assistência Social tem um caráter focalista e seletivo na sua provisão, focalizada na pobreza extrema, utilizando processos de “filtragem” para acesso, pautando-se sempre na extrema pobreza e na condição de miserabilidade, esquecendo das outras contingências sociais.

Pereira (2000), analisa que os mínimos sociais trazem consigo um caráter emergencial, buscando responder, inicialmente, aos efeitos acarretados pela pobreza. Em vista disso, pode-se, muitas vezes, restringir os direitos assistenciais ao mínimo necessário para a sobrevivência humana. Em suma, os mínimos sociais geralmente estão ligados a recursos mínimos destinados a pessoas incapazes de prover sua subsistência através do trabalho.

Para tanto, os programas existentes guiam-se, em regra, pelos seguintes critérios; focalização na pobreza; subjetividade do direito (deve ser demandado pelo interessado); condicionalidade (admite prerrogativas e contrapartidas); subsidiariedade (é renda complementar); e sujeição do interessado a testes de meios e comprovações de pobreza (PEREIRA, 2000, p. 115)

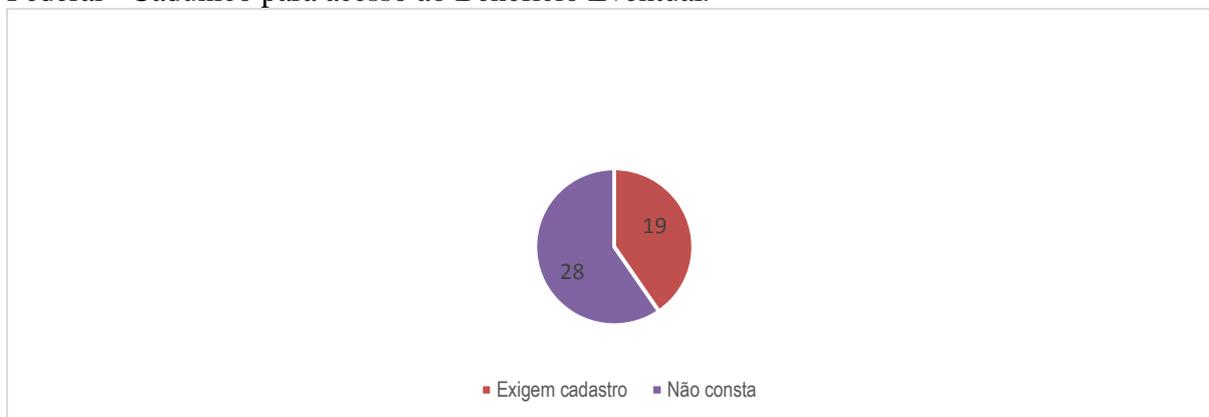
É importante ter ciência que as situações relativas a alguma vulnerabilidade social não acontece apenas no seu caráter econômico, e sim, de contingências sociais presentes no cotidiano dos usuários, dessa forma, restringir o acesso ao benefício vinculado a renda *per capita* da família, não é a forma correta para acesso a um direito social.

Pereira (2006) sinaliza algumas tendências do campo da proteção social pública, que pode ser visualizada diretamente na questão dos Benefícios Eventuais, sendo elas: ação mínima do Estado no que diz respeito a garantia dos direitos, tanto quanto no acesso aos bens e serviços; focalização na extrema pobreza, ao invés do caráter universal que deveria ser empregado a elas e aplicação de condicionalidades, seletividade no acesso que deveria ser direito.

É possível fazer paralelo principalmente com a questão do corte de renda, a seletividade aplicada aqui restringe o pobre apenas a sobrevivência, não lhe permitindo acesso aos outros

direitos que o próprio deveria ter assegurado, como cultura, lazer, participação social, enfim, sua autonomia enquanto cidadão, entre outros. É preciso pensar para além da sobrevivência física, é necessário buscar o fortalecimento da autonomia do sujeito.

Gráfico 11: Condicionalidade de cadastro no Cadastro Único para Programas do Governo Federal - Cadúnico para acesso ao Benefício Eventual.



Elaboração própria

Finalmente, nosso último elemento de análise sobre a regulamentação dos Benefícios Eventuais em Santa Catarina revela que, dentre os municípios que tiveram suas regulamentações analisadas, apenas 40% utilizam o Cadastro Único como fluxo de inclusão dos beneficiários. Apesar do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, ter sido pactuado entre a rede de serviços, pouco se aplica nessa relação com encaminhamento para cadastro.

O Cadúnico é um importante instrumento para fins de coleta de dados, que busca inclusão em programas sociais e redistribuição de renda. Pode ser visto como uma ampliação do direito, e não uma condicionalidade, tal procedimento diz respeito tanto a programas sociais em âmbito Federal, tanto quanto Estadual e Municipal.

Dessa forma, devem estar integrados aos demais serviços, programas, projetos e benefícios, para que seja fortalecida suas potencialidades e autonomia, aumentando o campo da proteção social do usuário.

Como foi possível constatar, acaba por ser um benefício socioassistencial sem o devido reconhecimento, subalternizado dentro da política de Assistência, pois não recebe a atenção e importância que denota esse tipo de benefício, por serem ocorrências circunstanciais, até incertas e inesperadas, necessitam atendimento a uma necessidade primeira, pontual, com caráter emergencial, do atendimento as necessidades mais imediatas em situações específicas.

Algumas das principais questões permeiam a lógica do benefício eventual de vulnerabilidade temporária. Dentre os maiores índices de oferta de Benefícios Eventuais, de acordo com o Levantamento Estadual de 2012, são as cestas básicas. Entende-se que a insegurança alimentar não seja resolvida apenas por meio deste, dessa forma, pensar no reordenamento dessa demanda continuada para a Política de Segurança Alimentar, é uma estratégia necessária para os Municípios.

Assim como a Política de Habitação também deve ser responsabilizada pela questão da moradia, já que a mesma tem como uma das suas atribuições a garantia de residência digna para a população de baixa renda. A busca pelo reordenamento não é de deixar o usuário desprotegido, ou de diminuir seus direitos, e sim, responsabilizar as demais políticas, de modo a fortalecer ainda mais estes direitos.

É importante salientar a importância da regulamentação, por ser um mecanismo que efetiva o direito do usuário e propõe com clareza e transparência os critérios e formas de acesso para concessão, facilitando assim o controle social. Cada município tem a possibilidade de definir o modo de concessão e o valor dos benefícios eventuais, desde que leve em conta os já definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS nº 212, de 19/10/2006) e o Decreto Federal 6.307 (Decreto Federal 6.307 de 14/12/2007), que deve servir como norteador nesse processo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo geral analisar o processo de regulamentação dos Benefícios Eventuais no Estado de Santa Catarina, tanto quanto buscar identificar como os mesmos são organizados no âmbito municipal. Para contextualizar e entender a fundamentação dos Benefícios Eventuais, se fez preciso um recorte da sua trajetória e da transição entre as políticas, a passagem de proteção social contributiva para não-contributiva e da necessidade de contrapartidas até sua afirmação enquanto benefício que garante o direito à Assistência Social.

Na experiência de estágio foi possível perceber que os Benefícios Eventuais denotam uma área ainda muito sensível dentro da Assistência Social, em vista que não há grande quantidade de normativas e material teórico sobre o assunto, o que acaba por demandar diversas dúvidas dos profissionais que trabalham no atendimento direto ao usuário e também dos órgãos responsáveis por assessorar os mesmos.

Também denotamos a necessidade de compreender a Política de Assistência Social como garantidora de direitos e pertencente do Tripé da Seguridade Social, a qual deve garantir a proteção social a quem dela necessitar, deixando seu caráter anterior de “política dos pobres” e de mera benemerência e filantropia. Abandonar esse olhar sobre a Assistência Social é mais do que fundamental para entender o papel que a mesma possui e do seu caráter intervencionista.

Para melhor entendimento, é importante contextualizar a Política de Assistencial Social e como o Benefício Eventual vem sendo tratado a “margem” e visto até de forma assistencialista. Um dos fatores que favorece essa visão é a não-regulamentação, que pode implicar em ações oportunistas por parte de gestores, utilizando como troca em situações eleitorais, por exemplo. É visível a atenção destinada a estes, e da marca histórica que reafirma a provisoriedade, incerteza, falta de planejamento nas ações, assim como nos recursos e na utilização como mecanismos assistencialistas.

Cabe aqui mensurar a importância das Regulamentações para as análises, fator primordial para propiciar um panorama da realidade catarinense no que tange os Benefícios Eventuais e a visibilidade dos mesmos. Durante o período de estágio, foi possível observar que nem todos os Municípios possuem Regulamentação própria para Benefícios Eventuais, e como pode ser observado durante processo de análise, muitos daqueles que possuem a regulamentação, ainda não tem o entendimento de como devem ser normatizados. Tanto quanto da importância de possuir Lei ou Decreto que identifiquem o modo de concessão assim como

o valor conferido, instituídos pelo Município e prazos e critérios definidos pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

A análise teve a intenção de averiguar quais demandas mais urgentes e questões mais deficitárias postas, como também pensar em estratégias e ponderações sobre como viabilizar e qualificar a prestação dos Benefícios Eventuais. A questão da condicionalidade imposta pelo critério de renda, acaba restringindo o alcance dos usuários, minimizando cada vez mais o acesso ao direito, pautando-se na subsistência e na satisfação dos mínimos sociais. Já que o critério de renda é um pressuposto atual das Políticas Sociais, deveria ao mesmo pensar-se numa maior abrangência, aumentar o alcance desse benefício, já seria uma grande conquista para o cenário catarinense.

Para tal, se faz necessário falar em financiamento e responsabilidade dos entes. O Estado como consta em suas atribuições, tem o dever de cofinanciar os Benefícios Eventuais nos Municípios. Tendo obrigatoriedade nos ditos compulsórios, que são os Benefícios Eventuais em decorrência de nascimento e de morte, dessa forma, pensar num estudo qualitativo da necessidade que os municípios demandam, para adequar e fortalecer esse financiamento como deve ser, repasse fundo a fundo.

Além do financiamento Estadual, é de responsabilidade da Gestão Municipal buscar maneiras de assegurar junto ao Conselho Municipal de Assistência Social e ao Fundo Municipal de Assistência Social, alternativas para alocar mais recursos para esse fim.

Para além da assessoria financeira, a assessoria técnica é imprescindível para o funcionamento qualificado. A assessoria técnica deve acontecer em todos os Municípios catarinenses que demandarem alguma situação, para melhor aprimoramento desse quesito, deve-se pensar também no aumento dos recursos humanos, tanto quanto numa consultoria para estudos de cofinanciamento. Cabe ressaltar, que o cofinanciamento dos Benefícios Eventuais teve início no Estado em 2012 e predominou até 2015, porém, só em algumas modalidades, pois o recurso não foi suficiente para atender a demanda. Nesse ano, em 2016 não houve cofinanciamento estadual para esse fim. Capacitar os profissionais que trabalham diretamente com os Benefícios Eventuais também é uma ação necessária, já que um dos norteadores do SUAS é a capacitação permanente.

Fortalecidas tais deficiências, é relevante discutir sobre o reordenamento de algumas demandas para outras políticas setoriais. A Política de Assistência Social vem agindo como cobertura para as áreas que as outras políticas públicas não assumem.

Dessa forma, dentre as finalidades da Política de Assistência Social é a garantia de proteção social, sem nenhuma contrapartida, que seja voltada ao atendimento das famílias e indivíduos, bem como na sua articulação com a demais políticas públicas, para que assim seja garantido os direitos sociais pautados na universalidade.

A linha que se segue nas Políticas Sociais, levam a criteriosa seleção da miserabilidade, cada vez mais crescente, critérios exigidos como renda extremamente baixa e residência mínima estipulada, acabam por fragilizar duplamente a situação destes sujeitos, onde as mesmas são excluídas da provisão de um benefício que deveria satisfazer suas necessidades mais básicas com presteza. É imprescindível que seja superado a lógica de filtragem do mais pobre e que se direcione primordialmente para a garantia do direito de forma a promover a sua autonomia.

A Política de Assistência Social deve estabelecer estratégias capazes de enfrentar as situações postas, alterando sua forma de atuação com mudanças nas ações pontuais e focalizadas, por vezes fragmentadas, para ações com vistas a alterar a realidade e que seja direcionada a um maior número de cidadãos. Para tal, se faz necessário compreender a questão social, ao modo desigual da distribuição de riquezas socialmente produzidas, as relações de superexploração e seus reflexos sempre presentes no cotidiano.

A omissão frente a essas questões, só agravam a situação da desigualdade social e da crescente pobreza, principalmente no contexto político que estamos vivenciando e em todos seus desdobramentos, que rebate diretamente na Política de Assistência Social, o que acaba ocasionando o já tendencioso corte de gastos nas Políticas Sociais, conseqüentemente no corte dos direitos. A restrição e redução massiva dos mesmos sob a argumentação de crise financeira do Governo e algo que acompanha paralelamente o estado neoliberal.

Com a criação do Grupo de Trabalho dos Benefícios Eventuais, pôs em maior destaque as questões que permeiam sua operacionalização em Santa Catarina, apesar da não posição definida e do não consenso das representações envolvidas, no que diz respeito os principais temas latentes, que são relacionados ao lugar de concessão e oferta dos mesmos, como também o profissional que realiza a concessão. O GT propiciou maior visibilidade a questão dos Benefícios Eventuais, só pelo fato de estar sendo pensado sobre, já torna o fato importante. Os espaços de discussão são importantes e necessários, desde que bem fundamentos e pensando na qualidade das propostas, desde que não levados por outras intenções, como por exemplo, disputas de categorias profissionais.

O Benefício Eventual por si só não tem o poder de emancipação do sujeito, portanto, deve ser integrado aos programas, projetos, serviços e benefícios da Política de Assistência

Social, fortalecendo o campo da proteção social, integrando os benefícios aos serviços socioassistenciais reafirmando a oferta da política pública de assistência social, propiciando assim o fortalecimento das potencialidades dos sujeitos.

Concluindo, para que aja uma mudança na forma como são vistos e normatizados os Benefícios Eventuais, é necessário reformular ações e pensar em estratégias, superando as deficiências na sua gestão e chamando a atenção para os entes nas três esferas de governo.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988.

_____. **Decreto no 35.448**, de 1o de maio de 1954, que dispõe sobre o que regulamenta os Institutos de Aposentadorias e Pensões. Brasília, 1954.

_____. **Decreto no 48.459-A**, de 19 de setembro de 1960, que regulamenta a Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS. Brasília, 1960.

_____. **Decreto Federal 6.307, de 14 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre os Benefícios Eventuais de que trata o art. 22 da lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, 1993.

_____. **Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS**. Lei no 3.807 de 26 de agosto de 1960. Congresso Nacional. Brasília, 1960.

_____. Lei 8742, de 8 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Brasília, 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009**. Brasília: MDS, 2009.

_____. **Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/>> Acesso em 18 de jul. 2016.

_____. **Ministério da Previdência Social**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/>> .Acesso em: 23 maio. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas sobre o PAIF – Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família. Brasília, 2012.

_____. MDS. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. – N. 12 Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. 2010. Brasília, 2010.

_____. MDS. **Levantamento Nacional dos Benefícios Eventuais**. – N. 12 Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. 2010. Brasília, 2010.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2. ed. Brasília: Ivanete Boschetti, 2003.

BOVOLenta, Gisele Aparecida. **Os benefícios eventuais e a gestão municipal. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)** – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2010.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução CNAS n. 212**, de 19 de outubro de 2006.

_____. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS**. Brasília, 2006.

_____. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF, 2005.

_____. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF, 2012.

_____. **Política Nacional de Assistência Social/PNAS**. Brasília, novembro de 2004.

_____. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Trata da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Diário Oficial da União, 25 de novembro de 2009.

CRESS/PR - Conselho Regional de Serviço Social do Paraná.. **Orientação nº 03**, sobre a concessão de benefícios eventuais e análises correlatas, na Política de Assistência Social. Comissão de Orientação e Fiscalização. Curitiba, 11 de outubro de 2012.

CRESS/SC. Conselho Regional de Serviço Social de Santa Catarina. **Orientação Técnica nº 01/2013**, sobre a realização de estudo socioeconômico para concessão de benefícios eventuais e outros benefícios sociais. Florianópolis, 08 de outubro de 2013.

COSTA, Nilson do Rosário. Inovação Política, Distributivismo e Crise: A Política de Saúde nos Anos 80 e 90. **Dados** [online]. Rio de Janeiro, vol. 39, n.3, 1996. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152581996000300007> Acesso em 14 jul. 2016.

FREITAS, Maria José de, MARCO, Patrícia Souza de. **Benefícios Eventuais no contexto do SUAS**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, Brasília, n. 12, 2010

GIL, Antonio C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1995.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do SUAS. In: **Serviço Social & Sociedade**. nº 87. São Paulo: Cortez, 2006.

MOTA, Ana Elizabete. **A seguridade social em tempo de crise**. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **O mito da assistência social**. São Paulo : Cortez, 2006.

MARTINELLI, Maria Lúcia, KOUMROUYAN, Elza. **Um novo olhar para a questão dos instrumentais técnico-operativos em Serviço Social**. Revista Serviço Social & Sociedade. N.º 54. São Paulo: Cortez, 1994.

MONTEIRO, Simone Rocha Pires. **O marco conceitual da vulnerabilidade social**. Sociedade em Debate, Pelotas, 2011. Disponível em:

< <http://www.rle.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/695> > Acesso em 14 jul. 2016.

Nélsis, C. M. et all, **Levantamento Estadual dos Benefícios Eventuais**. Florianópolis: Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação, 2012.

PEREIRA, P.A. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Panorama do processo de regulamentação e operacionalização dos benefícios eventuais regidos pelas Loas**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, Brasília, n. 12, 2010.

_____. **Políticas Públicas e Necessidades Humanas com Enfoque no Gênero**. Pelotas: Sociedade em Debate, 2006. Disponível em: <<http://www.rle.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/viewFile/437/391>>. Acesso em: 20 jul. 2016

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Previdência Social: um direito conquistado**. In: Resgate Histórico, quadro atual e propostas de mudanças. Maranhão: Sindicato dos trabalhadores em Saúde e Previdência. MA, 1995.

SPOSATI, Aldaíza. Contribuição para a Construção do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. **Revista Serviço Social & Sociedade** - Informe-se, n. 78, São Paulo: Cortez, julho/2004, p.171-179.