



UM OLHAR SOBRE OS BENEFÍCIOS EVENTUAIS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.

QUEIROZ, Christiane Cruvinel.

RESUMO: Trata-se de estudo qualitativo, de cunho exploratório, que tem como procedimento metodológico a revisão bibliográfica e pesquisa documental na temática dos benefícios eventuais da Assistência Social. Objetiva apreender o que são e como estão regulamentados os benefícios eventuais, enquanto modalidade de benefícios integrantes da Política Nacional de Assistência Social; de caráter não-contributivo; na ótica do direito do cidadão. O artigo estrutura-se em três partes, com a contextualização da Assistência Social; o processo histórico de concepção dos benefícios eventuais e a conceituação atual dos mesmos. Conclui-se o trabalho com a percepção de que os benefícios eventuais foram alvo de uma regulamentação, além de tardia e diferenciada, por vezes limitada, que certamente compromete a perspectiva de direito do cidadão em acessar os benefícios eventuais.

PALAVRAS-CHAVE: Assistência Social; Benefícios Eventuais; Regulamentação.

1 INTRODUÇÃO

A proteção social no Brasil foi edificada na Constituição Federal de 1988 sob a ótica do tripé da Seguridade Social, como um sistema de proteção ao cidadão, com previsão de cobertura de ações contributivas da Previdência Social (perda ou redução de renda); não-contributivas da Assistência Social (seleção, prevenção e eliminação de riscos e vulnerabilidades sociais) e políticas de Saúde (prevenção, proteção e recuperação) de acesso universal.

A assistência social foi regulamentada com a publicação da Lei 8.742 em 1993 (LOAS), posteriormente modificada pela Lei 12.435/2011, que institui o Sistema Único de Assistência Social – Suas. Ocorreram profundas alterações institucionais na política pública de assistência social até então praticada no país pela tradição clientelista, executada de forma fragmentada e focalizada das ações.

A LOAS já no seu primeiro artigo estabelece que a assistência social é um direito do cidadão e dever do Estado; que se trata de uma política não contributiva; que prevê os



mínimos sociais para a garantia do atendimento às necessidades básicas e concretiza-se por meio de um conjunto de ações de iniciativa pública e da sociedade.

Nos anos que se seguiram, diversos instrumentos normativos foram publicados para a construção de uma Política Nacional de Assistência Social - PNAS(2004) concebida como um inédito sistema federativo e unitário de gestão da política de assistência social no país, com ampliação da população-alvo para além dos segmentos previstos (idoso, adolescente, deficientes) e das proteções e coberturas.

Trata-se de uma política regida por princípios norteadores que buscam, dentre outros, a universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade e a divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Em relação às diretrizes da PNAS a de maior destaque reside na primazia da responsabilidade do Estado na concretização da política, com comando único em cada esfera de governo. Inicia-se um processo de descentralização político-administrativo da execução da PNAS no qual os três entes da federação detêm responsabilidades comuns e específicas, integrando benefícios, serviços, programas de assistência social e projetos de enfrentamento da pobreza, regulados por uma tipologia nacional e voltados para a satisfação das necessidades humanas básicas e especiais, cuja consecução deve ser norteada pelo indicador da “universalidade de cidadania” (SPOSATI, 2001, p. 58).

Na sequência, a Norma Operacional Básica – NOB/2005 ao instituir o Sistema Único da Assistência Social-Suas definiu as competências dos entes da federação na gestão e execução da política de assistência social, de forma hierarquizada e complementar. Este modelo tem reflexos diretos na regulamentação dos benefícios eventuais que serão, mais adiante, abordados. Trata-se de um sistema que, em similitude ao Sistema Único de Saúde



– SUS, tem uma dinâmica compreendida por Silveira (2007, p. 61) como um sistema que permite:

[...] articulação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, a universalização de acessos territorializados e a hierarquização de serviços por níveis de complexidade e porte de município, com repactuação de responsabilidades entre os entes federados.

No que diz respeito ao financiamento desta política, incumbe frisar que a assistência social não dispõe de vinculação orçamentária obrigatória, tal como ocorre com as políticas de saúde e educação. E, como dito por Battini e Costa (2007, p. 28) “Não há efetividade das políticas públicas quando não se garante o investimento necessário nas ações que asseguram o acesso aos direitos sociais”.

O modelo de financiamento da política buscou superar a relação convencional entre as instâncias de governo e entidades, com a substituição por repasses automáticos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) aos fundos estaduais e municipais de Assistência Social e co-financiamento da política pelos três níveis de governo, com foco na estruturação e custeio dos serviços, benefícios e programas socioassistenciais.

No tocante aos Estados e Municípios, a NOB/SUAS não definiu critérios de transferências de recursos fundo a fundo em relação a estes entes da federação. No entanto, a Política Nacional de Assistência Social recomendou, após deliberações das Conferências Nacionais da Assistência Social, que “Estados, Distrito Federal e Municípios, invistam, no mínimo 5% do total da arrecadação de seus orçamentos para a área” (PNAS, 2004, p. 51).

E tendo abordado este contexto macro da Política Nacional de Assistência Social em construção no país, passaremos a discutir uma das modalidades de benefícios previstas na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, qual seja, os benefícios eventuais previstos no artigo 22 da LOAS.



2. OS BENEFÍCIOS EVENTUAIS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. HISTÓRICO E DEFINIÇÃO.

O Capítulo IV da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS trata dos benefícios de prestação continuada e os eventuais; dos serviços; programas e projetos da assistência social. Os benefícios eventuais, assim nominados na LOAS, eram concedidos no âmbito da Previdência Social como auxílios de prestação única, então denominados de auxílio-funeral e auxílio-natalidade; pagos aos segurados e seus dependentes; de caráter contributivo e vinculados à lógica do contrato de trabalho.

O benefício do auxílio-funeral, ainda no contexto previdenciário, é colocado por Santos (1987, p. 17) como um dos primeiros benefícios previstos no Brasil, logo após a extinção formal do sistema escravista, com a publicação da Lei 3.397, de 24 de novembro de 1888, para amparar os empregados das estradas de ferro do Estado, sob a forma tradicional de Caixa de Socorro, prevendo pequena ajuda durante períodos de doença e “garantindo digno e cristão auxílio-funeral”.

Na sequência histórica, os atuais benefícios eventuais, então conhecidos como auxílios natalidade e funeral eram concedidos, de forma seletiva, aos segurados da Previdência Social. O Decreto n. 35.448, de 01/05/1954 previa o pagamento de auxílio maternidade à segurada gestante ou ao segurado, pelo parto de sua esposa não segurada, na forma de prestação única, no valor de um salário-mínimo. O auxílio-funeral era pago até o valor do salário-mínimo, a quem custeasse as despesas do funeral do segurado.

Em 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS passou a denominar o auxílio-maternidade como “natalidade” e ampliou o rol de beneficiários para além da esposa do segurado, passando a constar a “pessoa designada” (artigo 11, § 1º. da LOPS) que poderia ser qualquer pessoa que vivesse sob dependência econômica do segurado, como, por exemplo, a filha, irmã maior solteira, viúva ou desquitada. O artigo 33 da LOPS previa o pagamento em dobro do auxílio-natalidade, ou seja, dois salários-mínimos, quando não houvesse possibilidade de assistência médica à gestante. O artigo 44 da LOPS também



aumentou para o dobro o salário-mínimo a ser pago para o dependente do segurado no caso do auxílio-funeral.

À época, com a publicação da Lei 8.213/91, ocorreram novas mudanças, agora com nítido caráter seletivo, ao fixar a provisão dos auxílios natalidade e funeral para os segurados com renda de até três salários-mínimos e limite máximo de pagamento de ambos os auxílios no montante de um salário-mínimo. O auxílio-natalidade passa a ser devido apenas à segurada gestante ou a esposa/companheira do segurado, no valor equivalente a 29,42% do salário-mínimo. O auxílio-funeral tem o valor reduzido para um salário-mínimo. Em 1995 o valor do auxílio-funeral já correspondia a apenas 83,27% do salário-mínimo.

Na sequência, o artigo 39 do Decreto n. 1.744/1995 extinguiu os benefícios auxílios natalidade e funeral que passaram a integrar o corpo da Lei Orgânica da Assistência Social.

No contexto da LOAS, os auxílios natalidade e funeral foram denominados de “eventuais” e previstos no artigo 22, na modalidade de provisão suplementar e provisória “que integram organizadamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude do nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública”.

No § 2º do mesmo artigo a norma também prevê que os Estados e Municípios, na medida da disponibilidade orçamentária, poderão instituir os benefícios subsidiários no valor de 25% do salário-mínimo para cada criança de até seis anos de idade, os quais não poderão ser cumulativos com aqueles pagos no programa Bolsa-Renda para atendimento a agricultores familiares atingidos pela estiagem nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência e os benefícios do auxílio emergencial financeiro do Programa de Resgate aos desastres à população atingida por desastres residentes nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência.

Desse modo, podemos extrair que o termo eventual utilizado pelo legislador para denominar os benefícios previstos no artigo 22 tem relação com determinadas contingências sociais ou eventos imponderáveis e, por isso, são tidos como de proteção social para



momentos emergenciais porque oriundos de situações imprevisíveis, incertas, acidentais ou ocasionais, na vida cotidiana do cidadão.

Pereira (2010) classifica os benefícios eventuais como: **compulsórios** (auxílio-natalidade e funeral) destinados às famílias com renda *per capita* de até um quarto do salário-mínimo; **facultativos** porque implementados de acordo com as necessidades decorrentes de situações de vulnerabilidade social e calamidade pública e **subsidiários** aquele descrito no parágrafo segundo do artigo 22, como provisão às crianças de até seis anos de idade.

De modo que podemos apreender ao menos três características fundantes dos benefícios eventuais: a) foram ampliados para além da previsão inicial nos casos de nascimento e morte, com as provisões de situações de vulnerabilidade social ou calamidade pública; b) foram transferidos para o campo da assistência social e deixaram de ter caráter contributivo para passar a ser distributivo; c) a regulamentação e concessão restou descentralizada ao nível dos entes municipais e Distrito Federal.

Vislumbra-se, portanto, um aparente avanço no tratamento dos benefícios eventuais no campo da assistência social. Contudo, não é o que se constata no campo da legislação regulamentadora ou mesmo da sua ausência.

Isto porque, inicialmente, ao invés da universalização dos benefícios foi elegido um corte seletivo para a concessão dos benefícios, com a focalização na população com renda mensal per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo. A provisão destes benefícios centrou-se na pobreza extrema, deixando à margem da proteção social uma imensa parcela da população pobre e socialmente vulnerável, porém não indigente, que, como bem observado por Pereira (2010, p. 15) "(...) dada a sua condição precária, são os mais fortemente afetados por essas contingências e os menos aparelhados para enfrentá-las com os seus próprios meios."

Cabe lembrar que no âmbito da Previdência Social o mínimo estabelecido como marco da pobreza para o acesso aos auxílios natalidade e funeral era de até dois e meio salários-mínimos de renda mensal individual e não renda mensal per capita familiar como previsto na LOAS.



Outra evidência de retrocesso resulta na previsão do artigo 40 da LOAS que ao extinguir a renda mensal vitalícia, o auxílio-natalidade e auxílio-funeral mediante a implantação dos benefícios previstos nos artigos 20 (benefício de prestação continuada – BPC) e 22 (benefícios eventuais) da LOAS, fixou que a migração da esfera previdenciária para a assistência social deveria ocorrer de forma que o atendimento à população não sofresse solução de continuidade (artigo 40, § 1º). No entanto, em 1º de janeiro de 1996, por força do Decreto n. 1.744/95, os antigos auxílios natalidade e funeral deixaram de ser concedidos pela Previdência Social, porém, sem solução de continuidade na assistência social. Como bem advertido por Pereira (2010, p. 18):

Simplemente, a política de Previdência deixou de provê-los, em 1996, tão logo o BPC foi regulamentado, e a política de Assistência – cuja atenção majoritária centrou-se neste Benefício – postergou-se de forma injustificada a sua regulamentação para a devida operacionalização. Enquanto isso, vários cidadãos antes contemplados com os auxílios-natalidade e funeral da Previdência Social foram excluídos do seu acesso; e, outros tantos, que deveriam ser contemplados com esses e outros auxílios eventuais, no contexto da Assistência Social, estão sendo, por mais de uma década, lesados em seus direitos e desassistidos em suas legítimas necessidades.

Assim, se de um lado a previsão de regulamentação e concessão, na esfera municipal, foi por muitos estudiosos considerada um avanço, na medida em que dado o caráter de eventualidade e urgência na sua prestação, tais situações poderiam ser melhor enfrentadas pelo ente municipal, em razão da proximidade com o evento, de outro lado, o que se viu foi um retrocesso na concretização de um direito assistencial diante do aparente desinteresse dos Estados e Municípios na regulamentação dos benefícios eventuais enquanto modalidade de provisão de proteção social básica de caráter suplementar e temporária.

A legislação incumbiu aos Estados, dentre outras obrigações, a de destinar recursos financeiros aos Municípios a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, bem como atender, em conjunto com os Municípios, as ações assistenciais de caráter emergencial. Ao Distrito Federal e Municípios, além de outras atribuições, a regulamentação, a gestão e destinação de recursos financeiros para o custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios definidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social.



O vácuo normativo perdurou por dez anos, quando em 2006, o Conselho Nacional de Assistência Social editou a Resolução n. 212 para propor critérios orientadores para a regulamentação da provisão dos benefícios eventuais por morte, natalidade e calamidade pública, cujo público-alvo seriam os cidadãos e as famílias impossibilitados de arcar por conta própria com o enfrentamento de contingências sociais, cuja ocorrência provoca riscos e fragiliza a manutenção do indivíduo, a unidade da família e a sobrevivência de seus membros.

Também fixou o prazo de 12 meses para a regulamentação pelo Distrito Federal e Municípios e a sua inclusão em lei orçamentária; 24 meses para sua implementação (ou seja 2008), e cofinanciamento pelos Estados. Além disso, recomendou a fixação do critério de renda mensal *per capita* familiar para acesso aos benefícios eventuais em valor igual ou superior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Estes prazos não foram observados pelos Estados e Municípios.

Na sequência, o governo federal editou o Decreto 6.307, de 14/12/2007, numa tentativa de uniformização e indução aos entes da federação a promoverem a regulamentação dos benefícios eventuais. Avançou em relação à Resolução 212/2006 para também disciplinar os demais benefícios eventuais, ou seja, para aquelas situações de vulnerabilidade temporária decorrente de adventos de riscos (ameaça de sérios padecimentos); perdas (privação de bens e de segurança material) e danos (agravos sociais e ofensa) à integridade pessoal e familiar e no atendimento às vítimas de calamidade pública.

Tal decreto estabeleceu, ainda, que a concessão dos benefícios eventuais, no âmbito do Suas, deve ocorrer de forma integrada à rede de serviços socioassistenciais; com a constituição de provisão certa para enfrentar com agilidade e presteza eventos incertos; adoção de critérios de elegibilidade em consonância com a PNAS; garantia de qualidade e prontidão de respostas aos usuários e de igualdade de condições no acesso às informações e à fruição do benefício eventual; afirmação dos benefícios eventuais como direito relativo à cidadania; ampla divulgação dos critérios para a sua concessão; desvinculação de



comprovações complexas e vexatórias de pobreza, que estigmatizam os benefícios, os beneficiários e a política de assistência social, dentre outros critérios.

Uma questão importante a ser pontuada é que o Decreto 6.307/2007 também estabelece que as provisões relativas a programas, projetos, serviços e benefícios diretamente vinculados ao campo da saúde, educação, integração nacional e demais políticas setoriais estão fora da modalidade dos benefícios eventuais.

Desse modo, Bovolenta (2011, p. 383) nos coloca que a Resolução 212/2006 e o Decreto 6.307/2007 buscaram ordenar e caracterizar, de forma ampla, o que seriam os benefícios eventuais, ficando a cargo do Distrito Federal, Municípios e Estados a tarefa de “delimitar e conceituar, de modo a respeitar as especificidades de cada realidade, o que se daria por meio dos respectivos Conselhos de assistência social”.

No entanto, a regulamentação dos benefícios eventuais tem ocorrido de forma diferenciada, em alguns Municípios ainda bastante limitada e seletiva, numa lógica de operacionalização da Assistência Social de caráter compensatório, tanto por parte dos gestores, dos conselheiros e dos próprios usuários, que não vêm a assistência social na perspectiva do direito.

No âmbito do Estado do Paraná, somente em 2013, por meio da Lei 17.544, foi prevista a transferência automática de recursos do Fundo Estadual da Assistência Social para os Fundos Municipais, condicionada à regulamentação por ato legal, pelos Municípios paranaenses. O ato normativo estadual que condiciona a transferência de renda à regulamentação dos benefícios eventuais pelos entes municipais, mostrou-se uma forma indutora, ainda que muito tardia, de regulamentação e implementação dos benefícios eventuais no âmbito dos Municípios do Paraná.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A assistência social, tal como concebida na Constituição Federal de 1988, deve ser apreendida como uma política pública de proteção social que integra benefícios, serviços, programas e projetos voltados para a satisfação das necessidades humanas básicas e



especiais. A ausência de regulamentação dos benefícios eventuais que integram a modalidade de benefícios desta política pública, impede que os mesmos sejam reconhecidos enquanto direito do cidadão passível de reclamação perante o ente estatal e, desse modo, possibilita a permanência das práticas clientelistas que, historicamente, marcam o campo da assistência social no Brasil.

Ao mesmo tempo, a regulamentação ocorrida de forma diferenciada, em alguns Municípios ainda bastante limitada e seletiva, numa lógica de operacionalização da Assistência Social de caráter compensatório, tanto por parte dos gestores, dos conselheiros e dos próprios usuários, também impede o avanço dos benefícios eventuais na perspectiva do direito do cidadão. E não podemos esquecer que, tal como advertido por Sposati (2001), a proteção social em momentos emergenciais tidos como de vulnerabilidade, exigem do Estado uma intervenção ágil e dentro de uma perspectiva orgânica e ampliada de proteção social como direito do cidadão, capaz de ressignificar a vida, a dignidade e a resistência necessárias à conquista da emancipação humana.

REFERÊNCIAS

- BATTINI, O. Costa, L. C. da. Estado e Políticas Públicas: contexto sócio-histórico e assistência social. *In*: BATTINI, O. (org.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo, Veras Editora, Curitiba/PR: CIPEC, 2007, p. 19/58.
- BOVOLENTA, G. A. **Os benefícios eventuais previstos na Loas**: o que são e como estão. *Revista de Serviço Social*, São Paulo, n. 106, p. 365-387, abr./jun. 2011.
- PEREIRA, P. A. **Panorama do processo de regulamentação e operacionalização dos benefícios eventuais regidos pelas LOAS**. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília, n. 12, 2010.
- SILVEIRA, J. I. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e práticas. *In*: BATTINI, O. (org.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo, Veras Editora, Curitiba/PR: CIPEC, 2007, p. 59/100.
- SPOSATI, A. **Desafios para fazer avançar a política de Assistência Social no Brasil**. *Revista Quadrimestral de Serviço Social*, Ano XXII, n. 68, Nov. 2001.