



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Secretaria Nacional de Assistência Social
Departamento de Benefícios Assistenciais

Quarto Produto

Subsídios para orientações técnicas sobre a caracterização de provisões dos Benefícios Eventuais em situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública, bem como quanto a sua regulamentação, gestão e prestação.

Ana Lígia Gomes

Consultora

PNUD BRA\12\006 Maio\2015

1- Apresentação	3
2- Um panorama sobre a realidade dos benefícios eventuais - 5 conforme o estudo objeto dos produtos apresentados	
2.1 - A situação dos benefícios eventuais segundo os dados estatísticos e as visitas efetuadas em 11 municípios	- 5
2.2 – A prestação de benefícios eventuais quanto à situação de calamidade pública e quanto às interfaces junto às demais políticas setoriais	- 17
3. Benefícios Eventuais- conceito e características	- 21
3.1 – Benefícios Eventuais e Assistência Social	
3.2 - Vulnerabilidade Social e Seguranças Sociais	- 25
3.3 - Benefícios Eventuais nas situações destacadas de morte e natalidade	- 35
3.4 - Situação de calamidade pública, Desastres e Prestação de Benefícios Eventuais: Subsídios para Orientações Técnicas	- 41
4- Proposições e recomendações para compor orientações técnicas e para ajustes necessários com vistas à confecção de um novo regulamento sobre benefícios eventuais	- 57
5- Interfaces e articulações necessárias – Passagem indispensável de um espólio relutante	- 75
6 – Considerações Finais	- 84

1. Apresentação

Apresentamos a seguir o relatório correspondente ao Produto IV, etapa final do contrato objeto da consultoria do Projeto PNUD\BRA\12\006, o qual tem por objetivo a elaboração de *“estudo propositivo sobre a definição dos benefícios eventuais, no âmbito da Política Nacional de Assistência Social, nos casos de vulnerabilidade e calamidade pública”*.

Tal Produto aprazado requer *“subsídios para orientações técnicas sobre a caracterização de provisões dos Benefícios Eventuais em situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública, bem como regulamentação, gestão e prestação dos benefícios nas situações especificadas”*.

A fim de cumprir o que foi solicitado, primeiramente faremos um breve sumário dos benefícios eventuais quanto à situação que encontramos e analisamos em nosso estudo nos Produtos I e II, com um panorama sobre a realidade, segundo os dados estatísticos e as visitas efetuadas em 11 municípios, destacando os aspectos da regulamentação, da prestação, dos critérios e dos tipos de provisões. Da mesma forma abordaremos a prestação de benefícios eventuais quanto à situação de calamidade pública e quanto às interfaces junto às demais políticas setoriais. Trata-se de situar os antecedentes da questão e a problemática encontrada.

Em seguida apresentaremos os Benefícios eventuais, procedendo a retomada dos estudos anteriores e sistematizando os seus conceitos e características. Trataremos das suas relações com a política de assistência social e desta com as seguranças sociais numa abordagem voltada para definição de seu campo próprio. A apropriação do domínio da assistência social com vistas a buscar o campo de benefícios eventuais continuará a ser discutida quando discutiremos o conceito de Vulnerabilidade Temporária e a construção de seu vínculo com as seguranças sociais.

Posteriormente empreenderemos um esforço de definição e de caracterização de benefícios eventuais, destacando às situações de morte e natalidade elencadas na normatização em vigor, bem como a questão da calamidade pública e do desastre.

A apresentação de subsídios com vistas às orientações técnicas contemplará a caracterização, a abordagem dos critérios, do reconhecimento do direito, dos beneficiários, das provisões, das suas interfaces e dos objetivos que devem ser alcançados. Tais subsídios também envolverão a prestação e gestão dos benefícios eventuais. Este ponto do relatório também será dedicado a propor Subsídios e Parâmetros para ajustes necessários na Regulamentação Federal, dos Estados, Municípios, Distrito Federal e dos Conselhos de Assistência Social.

Abordaremos também as Interfaces e articulações necessárias com um conjunto de políticas setoriais, sobretudo, como campo de transição de provisões que hoje são ainda demandadas à política de assistência social e prestadas por meio dos benefícios eventuais. Elencamos, neste aspecto, algumas propostas para o enfrentamento da questão.

Por fim, procederemos alguns comentários a título de considerações finais, reafirmando princípios e concepção, reiterando o papel do controle social, das funções da política de assistência social – Vigilância Social e Defesa de Direitos e da primazia do direito.

2- Um panorama sobre a realidade dos benefícios eventuais conforme o estudo objeto dos produtos apresentados

2.1 - A situação dos benefícios eventuais segundo os dados estatísticos e as visitas efetuadas em 11 municípios

Para possibilitar uma compreensão completa, neste produto, delineamos um breve sumário dos nossos achados a partir do estudo realizado nos Censos Suas e Levantamentos relativos aos anos de 2009 e 2011 e aqueles de 2010 a 2013, bem como da pesquisa de campo realizada junto a uma seleção de 11 municípios. Os dados dos Censos são quantitativos, sendo que as informações dos Levantamentos nacionais de 2010 e 2011 nos permite discutir algumas questões qualitativas. Os achados da Pesquisa de Campo foram capturados por meio de Entrevistas com Roteiro previamente preparado e estudo de legislação local e outros documentos. Tais estudos encontram-se detalhados nos produtos I e II.

Em relação à normatização nosso estudo do Censo dá conta de que de 2009 até 2013 saímos de 52% para 75% de municípios com atos normativos publicados relativos aos benefícios eventuais. Há uma variação na normatização que vai de 55% a 75%. Portanto, em termos percentuais, o nível de regulação melhorou nos últimos anos, sendo maior o número de municípios com algum instrumento de regulação. Porém, temos 25% de municípios sem nenhum instrumento regulador. Por outro lado, 96,5% dos municípios respondentes, o que equivale a 5.249, afirmam praticar auxílio funeral e é sob a denominação de concessão por vulnerabilidade temporária que se encontra, em 2013, o segundo maior percentual de municípios, 91,1%. Isto significa que benefícios eventuais, como auxílio funeral e cestas básicas, em cerca de 1.312 municípios, são praticados sem qualquer regulação. Assim, temos uma questão objeto de preocupação que é a regulação *ad hoc* em um quarto de municípios brasileiros e a essa se soma o fato de que figura em primeiro lugar entre a concessão por situação de vulnerabilidade temporária, a entrega de cestas básicas, provisão identificada como componente da política de segurança alimentar. Por fim, cabe notar, que como se tratam de dados

quantitativos não se pode aferir à abrangência, o alcance e a força da norma.

Igualmente, o estudo da legislação realizado nos 11 municípios visitados confirmam a tendência quanto à predominância de regulação. Assim, verificamos que há normatização na maioria absoluta. Mas, também constatamos, ao realizarmos as entrevistas, que no cotidiano dos municípios a norma estabelecida, via de regra, não se materializa. Este é um traço comum na maior parte dos municípios visitados. Isto ocorre, segundo apuramos, por falta de recursos financeiros e/ou por problemas de gestão administrativa. Não se trata, portanto, de não cumprimento da Lei por ausência de necessidade da população.

Outra tendência é que esses municípios seguiram as diretrizes nacionais quanto ao estabelecimento de benefícios eventuais para situação de morte e natalidade, qual seja, seguiram à Resolução CNAS nº 212, de 19 de outubro de 2006. Mas, se afirma a tendência de que o auxílio natalidade, apesar de, juntamente com o auxílio funeral, receber tratamento destacado e previsão de concessão obrigatória na LOAS, não tem sua prestação correspondente em percentual e volume. Este fato encontra explicação, menos pela ausência de demanda, mas, na realidade dos municípios anterior ao SUAS, os quais já praticavam o sepultamento dos mortos, cujas famílias não possuíam condições de fazê-lo, sob responsabilidade da assistência social.

Outro achado é que o benefício por morte, em vários municípios, existe como Serviço de responsabilidade do Setor de Serviços Públicos ou Urbanos. Neste caso, estamos nos referindo ao sepultamento e não ao fornecimento da urna funerária e, segundo, não estamos tratando de nenhuma provisão para atender as necessidades da família na contingência vivenciada. No caso de morte, na maioria dos municípios, percebemos um entendimento restrito de que a atenção no evento do falecimento se resume ao sepultamento não se estendendo a situação de vulnerabilidade a que fica submetida à família e a proteção que esta

requer. Nos casos de nascimentos vimos situação em que o benefício se restringe ao enterro de natimorto.

No que tange a normatização das situações de vulnerabilidade temporária, objeto do nosso estudo, para efeito de concessão de benefícios, as regulações seguiram o Decreto nº 6.307\2007. Convém notar, a título de esclarecimento, que a Resolução nº 212\2006, do Conselho Nacional, *ao propor “critérios orientadores para regulamentação da provisão de BEs”*, não tratou desta situação, remetendo a questão para *“um levantamento da situação de vulnerabilidade e risco social dos municípios”*, o qual buscava definir a participação do Estado no cofinanciamento dos benefícios.

Isto encontra explicação na forma como a Loas tratou o assunto. Originalmente a Lei nº 8.742\93 destacou no artigo 22 como benefícios eventuais tão somente os *“auxílios natalidade ou morte”* e nos artigos 13, 14 e 15 atribuiu competências de financiamento aos municípios, estados e Distrito federal para estas provisões. Para à prestação nas situações de vulnerabilidade temporária e calamidade a LOAS apenas previu no parágrafo segundo o seu estabelecimento. Daí a dificuldade destas serem tratadas, sendo que a Profa. Potyara em artigo sobre o assunto os denomina de *“facultativo porque são sujeitos a opções quanto a sua provisão...”* Ao passo que os benefícios por morte e natalidade são classificados pela autora como, *“compulsórios porque são inegociáveis e infensos a opções quanto à obrigatoriedade de sua provisão...”* (PEREIRA,2010,11)

Encontramos o seguinte quadro resumo nos 11 municípios: Nas regulamentações municipais as situações de vulnerabilidade são caracterizadas, de modo mais amplo, noutras de modo mais restrito. Contudo, uma característica dominante que verificamos na prática é que acabam se aprisionando numa limitada lista de provisões, sendo em decorrência de restrições orçamentárias. Conforme abordamos no Produto II, as provisões em forma de bens, caracterizadas como situação de vulnerabilidade temporária identificadas nos 11 municípios foram

passagens, cestas de alimentos ou auxílio para alimentação, acesso a documentos e auxílio aluguel. De fato, observamos, conforme as entrevistas, que na realidade cotidiana as necessidades dos usuários frente aos eventos, devem, por assim dizer, se conformar às provisões que existem. De modo que ouvimos depoimento de gestor que utiliza a estratégia de repasse de Cupom ou Cartão Alimentação mesmo quando a necessidade não é esta, a fim de que seja utilizado como compensação.

Nas definições normativas estudadas, via de regra, observamos duas expressões usadas que, ao se materializar, podem acabar ganhando sentido de exclusividade, são elas: *principalmente* e *com prioridade para*. Assim, na prática, as demais situações previstas e a demanda dos usuários acabam por ser relegadas. Na verdade, a definição das provisões na norma termina por ser utilizada como mecanismo para atender à restrição orçamentaria. Verificamos exemplos em que se estabeleceu como critério prioritário a prestação do benefício para famílias com crianças, ou com pessoas com deficiência, com idosos, gestantes e outros. Tais prioridades foram adotadas como exclusividade porque não havia recursos para toda a demanda e assim se instalaram critérios de seleção o que restringiu, discriminou e comprometeu a garantia de igualdade de condições no acesso.

A título de conclusão, sobre o estado da arte da regulação, a pesquisa de campo nos permitiu identificar várias ordens de questões: a primeira diz respeito à força legal e impositiva da norma existente – no caso dos 11 municípios a grande maioria tem força normativa de Lei e Decreto - logo, a normativa garante o acesso ao direito pela população. A segunda é quanto ao seu mérito, como tradutor de garantias e sua adequabilidade às diretrizes nacionais – no que constatamos vários equívocos; e, a terceira questão é se a norma se traduz em realidade de fato – no caso, na maioria dos municípios visitados, a legislação não é cumprida, em geral por restrições orçamentárias.

O estudo da normatização demonstra que os problemas apresentados estão sendo enfrentados, já que são objeto de abordagem nesta

consultoria. Assim, entendemos haver a necessidade de uma regulação ainda mais precisa e clara sobre o adequado entendimento da natureza e objetivos dos benefícios eventuais, assim como de sua caracterização. É preciso aperfeiçoar a captação de dados do Censo Suas, mas de imediato, trabalhar para que todos os municípios tenham benefícios eventuais regulados, considerando que um quarto de municípios sem ato normativo é significativo. Contudo, é igualmente importante que a regulação não somente exista, mas seja completa e adequada. Daí a importância de que benefícios eventuais possuam em nível nacional um regulamento próprio, tendo em vista as alterações decorrentes da nova Lei do SUAS, nº 12.435\2011. Além disso, os dados do Censo, os Levantamentos Nacionais e a Pesquisa de Campo demonstraram que, não obstante os avanços ocorridos, ainda persistem as concessões de provisões do campo de outras políticas setoriais à conta de benefícios eventuais, com destaque para saúde, habitação e segurança alimentar. Isto significa que temos um desafio relutante, ainda que no modo de entender e conceber benefícios eventuais, ainda que como ruptura de um caldo cultural, mas também como ato normativo de esforço de definição mais precisa do campo próprio da assistência social.

Uma citação da Profa. Potyara, ao concluir estudo do Levantamento Nacional de 2009, encerra de modo adequado este ponto, porquanto continuam atuais: *“Trata-se, na maioria das vezes, de dificuldades estruturais, de raízes culturais, que só mudança de mentalidade política poderá arrefecer. Todos aqueles que trabalham com o conceito de assistência social como política pública e direito de cidadania sabem o quanto é difícil vencer a compreensão dominante, em todos os redutos, épocas e ideologias da sociedade brasileira, de que assistência social não é assistencialismo e nem tampouco ausência de assistência ou desassistencialização... Outras ausências, como a definição do que sejam os Bes e a divisão de responsabilidades no âmbito das políticas públicas, continuam em pauta. O mesmo pode ser dito das dificuldades na provisão de Bes. A insuficiência de recursos para fazer frente à demanda contínua sendo um grande obstáculo, especialmente para os municípios que não*

contam, ou contam com muito pouco, com o co-financiamento do seu Estado.”(PEREIRA, 2010, 26)

Em relação ao comportamento da prestação de benefícios eventuais, os dados dos Censos SUAS, mostram uma regular evolução da prestação de benefícios eventuais em termos de quantidade de municípios. Há uma tendência de ampliação com presença quase universal do benefício por morte sendo que o auxílio natalidade aparece em quarto lugar deixando de ser concedido em 30% dos municípios respondentes. A concessão sob a ampla denominação de vulnerabilidade temporária se encontra, em 2013, em segundo lugar, com o percentual de 91,1% de municípios, seguidos de concessão para situação de calamidade, 72,8%. Ocorre que, como anotamos, são comparações possíveis, mas não sem problemas. Porque o tópico intitulado no Censo como situação de vulnerabilidade temporária configura-se por demais amplo, cabendo todo o tipo de ocorrência. Já a situação de calamidade pública é bem específica e definida em legislação.

O estudo dos dados do Censo SUAS deu conta de identificar que as mesmas provisões enquadradas pelos municípios na opção “situação de vulnerabilidade temporária” também podem ser encontradas na opção “outros” e na “situação de calamidade.” Como tivemos oportunidade de tratar no Produto I, isto ocorre principalmente por vários motivos, entre eles: Há provisões, como auxílio moradia, material para construção, utensílios e outros que, de fato, cabem nas realidades de desastres e de situação de vulnerabilidade. Até porque a situação de vulnerabilidade enseja as mais diversas vivências, como abordamos no estudo, objeto do Produto II. O Instrumento Censo não descreve adequadamente cada conceito, explicitando e delimitando suas balizas. A regulamentação, e este é um dos motivos desta consultoria, não é precisa quanto às definições e delimitações destes mesmos domínios.

Além disso, na categoria de “outros” figuram uma ampla gama de registros com provisões das políticas de Saúde, Segurança Alimentar, Habitação e Educação. As concessões de provisões da área de saúde

diminuíram significativamente ao longo dos últimos dois anos, (2012-2013) mas ainda permanece enquadrada dentro da opção “outros” no Censo CRAS com destaque para fraldas geriátricas.

O principal benefício concedido pelos municípios para situação de vulnerabilidade temporária de acordo com dados de 2011 era cestas básicas. Contudo, não se mostra tão significativo quanto à participação de documentos e fotos em termos de quantidade. É notória e importante a participação da assistência social na provisão de documentação. Houve um crescimento acelerado de concessões neste item.

Olhando para a marcação do item “outros” verificamos que, por vezes, a concessão de benefícios eventuais pode ocupar lugar que tradicionalmente seria para projetos de inserção no mundo trabalho, pois figura a concessão de instrumentos de trabalho como tal. Na verdade, no nosso entendimento, tratam-se de concessão de materiais de trabalho a serem utilizados pelas famílias os quais tradicionalmente compõem um conjunto de ações e práticas que constituem Projetos ou Programas de Inclusão Produtiva ou Inclusão no Mundo do Trabalho. Tais iniciativas, pela nossa experiência, já existiam no município antes do SUAS, daí foram se conformando e se adaptando ao novo Sistema, mas sem deixar de existir, com as mais diversas interpretações. Nestes casos são interpretações equivocadas, já que se enquadram em Projetos de enfrentamento à Pobreza ou são Programas específicos onde ocorrem concessões de instrumentos de trabalho, tais como: máquina de costura, material para manicure e pedicura, instrumentos para trabalho com pequenos Reparos domésticos etc...

A propósito, convém anotar as questões enfrentadas, para a análise qualitativa e quantitativa da regulamentação e da prestação de benefícios eventuais, por decorrência das limitações do Censo Suas. A ausência de padronização das perguntas dos Censos Suas comprometem e/ou deixam de permitir um estudo de série histórica. A imprecisão na formulação das questões dá margem as mais diversas interpretações e respostas dos municípios, como já dissemos. A existência de questões

diferenciadas nos questionários dos CRAS, dos municípios e dos Estados comprometem análises e consolidações. A problemática de compor ora tipos de provisões de benefícios eventuais, ora situações por demais amplas em que se concedem benefícios no mesmo elenco de perguntas, não permite apurar as prestações dos municípios. (ver Produto I, pág. 6)

Por fim, é preciso esclarecer que tais dados não aferem o volume da prestação de benefícios eventuais, o quantitativo de famílias alcançadas e, portanto, o real significado da presença de benefícios eventuais a compor a política de assistência social. Do mesmo modo, não podemos afirmar a sua apartação ou articulação com serviços, programas ou projetos socioassistenciais e seu nível de eventualidade.

Neste ponto, agregamos nossos achados das visitas de campo às quais, neste caso, não se trata de evolução do comportamento de benefícios, mas de acrescentarmos questões de avaliações qualitativas em relação à prática dos municípios no que tange as provisões, critérios praticados e normatização existente. Isto porque, em termos censitários, estamos tratando, em números de 2013, do universo de 5.249 municípios que concedem benefícios eventuais e, quanto à seleção de 11 municípios de vários portes, distribuídos nas diversas regiões do país, aportaremos conclusões que agregam, sobretudo, análises qualitativas relacionadas às provisões atribuídas a situação de vulnerabilidade temporária, objeto de nossa investigação, embora a concessão de benefícios por morte e natalidade tenha surgido no estudo sobre regulação.

Relativamente às Provisões praticadas como benefícios eventuais, temos: No campo da *Segurança Alimentar*: Cestas Básicas, Leite Especial e Auxílio Alimentação em Cartão; Da *Mobilidade*: Passagens intermunicipais para recambiamento de população de rua; para visita de membros da família reclusos ou em cumprimento de medidas socioeducativas – em quase todos os municípios. Vales transportes, passagens interestaduais em alguns municípios. Concessão de auxílio para acesso a documentos – fotos e pagamentos de taxas – em vários municípios sendo que em alguns casos há serviço público gratuito de

isenção de taxa e documentos; Da *HabitaçãoMoradiaAbrigo* – Auxílio Aluguel – na maioria dos municípios; Material de Construção em um município; Auxílio vulnerabilidade em pecúnia em um município, sendo praticado para várias situações de necessidades, conforme informação do gestor, mas não havia ato normativo. Encontramos em três municípios programas que reúnem transferências de renda condicionadas, serviços e, por vezes, entrega de bens – estes designam ora as transferências de renda como benefícios eventuais ou a distribuição de bens. Este achado reafirma as nossas conclusões quanto as diferentes interpretações a respeito de benefícios eventuais, notadamente equivocadas, quando da instituição do SUAS. Estamos nos referindo às dificuldades e resistências encontradas para tratar benefícios eventuais como temporários, como relativos a contingências e com objetivos voltados as vivências que ocorrem fora do cotidiano e que não podem exigir quaisquer contrapartidas. Portanto, concessões de benefícios com outras características não podem ser chamadas de eventuais.

O conjunto de provisões praticado pelos municípios da pesquisa de campo afirma tendências que encontramos nos Censos quanto à predominância da oferta de Cestas Básicas e documentos, após o benefício por morte. Tal fato é demonstrativo de que a concessão de benefícios da política de segurança alimentar e em seguida de saúde e habitação constituem prática equivocada e importante a ser tratada e alterada por uma ação de integração entre políticas setoriais. Necessário anotar que encontramos apenas um município que pratica a concessão do benefício em situação por vulnerabilidade temporária em pecúnia, isto é, em forma de transferência monetária, de modo que os demais o praticam como entrega de bens. Acreditamos que tal prática de concessão em forma de bens se trata de uma tendência, embora não exista esta questão no Censo. Achamos possível porque nossa experiência acadêmica e profissional dá conta que há resistência ideológica e cultural para lidar com repasse em forma monetária. O amplo debate em torno do Programa Bolsa Família demonstra quanto há reação

à entrega de recurso direto às famílias. O principal questionamento é quanto ao mau uso que a família vai fazer do recurso.

Os critérios que encontramos comuns a todos os municípios visitados são possuir residência no município e ter renda *per capita*, na grande maioria, de 1/4 de Salário Mínimo. Há exceções que variam de 1/2 S.M. a 1/3 de S.M. Afora estas regras, a grande mediação para se reconhecer o direito aos BEs são a avaliação socioeconômica e a visita domiciliar. Identificamos também certo grau de arbítrio do técnico encarregado da avaliação socioeconômica e da visita domiciliar. Isto porque não existem parâmetros definidos em norma para tal prática e, quando há previsão normativa, seja em Leis ou em Resoluções, submete-se a concessão do benefício eventual à visita e ao parecer técnico, em geral do assistente social.

Em suma, o que encontramos em comum, quanto à prestação de Bes nos 11 municípios, os quais podem, por inferência, retratar a tendência nacional, é que a oferta tem por finalidade garantir que as famílias se locomovam para visitar seus parentes presos, para que os usuários dos serviços participem do próprio serviço, como é o caso dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e das pessoas em situação de rua; se desloquem para voltar às suas cidades de origem por meio do recebimento de passagens ou passes; recebam cestas de alimentos ou leite para dietas especiais; fotos e recursos ou autorizações condições para tirar documentos e recebam auxílio para pagar aluguel em determinadas condições. Há que se ressaltar que a maioria absoluta da provisão é processada por meio de bens, diferenciando-se apenas o caso de um município em que há concessão de benefício em situação de vulnerabilidade temporária em espécie, isto é, por meio de transferência monetária.

Para concluir, registramos que nos nossos achados também encontramos compreensões e práticas diferenciadas sobre benefícios eventuais. Constatamos vários tipos de visões. Destacamos àquelas que carregam preconceitos por ser necessário enfrentá-las. Estes são considerados

prestações assistencialistas, por trabalhadores, incluindo a profissionais; as pessoas que o recebem também são discriminadas. São consideradas acomodadas; há desconfiança em relação aos usuários quanto ao merecimento do benefício e ao atendimento dos critérios. Daí haver várias regulações e critérios que fazem a exigência da visita domiciliar. A visita domiciliar, em que pese, a rigor, não existir, como instrumento de uso profissional, para isso, acaba por se constituir em checagem de necessidade. As exigências de contrapartida do usuário, em vários casos que observamos, residem na mesma questão: não entregar o benefício para alguém que vai se acomodar. Há que se ter algo em troca.

Verificamos assim, práticas em que se exigem contrapartidas e a provisão de BEs vira recompensa como é o caso de auxílio natalidade ou provisões de enxovais. Nestes casos a gestante só recebe a provisão se frequentar as reuniões e palestras. Outra situação é a provisão em norma de não concessão de Bes para quem possui transferência de Renda do Programa Bolsa Família, ou contando-se como critério de elegibilidade a renda auferida pelo Programa.

Como já aludimos, há casos em que são denominados Benefícios Eventuais o que na verdade são Programas de Transferências de Renda com distribuição de bens e/ou transferências monetárias por prazo determinado, com provisão de oferta de Serviço e contrapartida dos usuários.

Outra prática importante que encontramos e precisa ser esclarecida constitui no provimento de condições de locomoção para que os usuários da política consigam acessar os Serviços para os quais são encaminhados. Assim, o passe urbano, o auxílio para passagem para os usuários dos serviços são postos na conta de benefícios eventuais. Do nosso ponto de vista trata-se de uma prática distorcida porque a locomoção do Usuário até o Serviço de que necessita é condição essencial para o acesso e usufruto, não cabendo denominar esta garantia de benefício eventual.

Do ponto de vista do entendimento e do olhar para o usuário de um número importante de gestores e operadores, a leitura que fizemos é que quem acorre ao benefício eventual não é bem visto, porque é considerado um fracassado. Há, por parte destes gestores e operadores preocupação com as reiterações de concessões de benefícios eventuais, donde se percebe o equívoco em relação à natureza e aos objetivos dos BEs. Estes equívocos surgem nas legislações, no conjunto das práticas, no cotidiano, na postura dos trabalhadores que agendam horário para receber as famílias; na entrega das cestas diretamente por agentes políticos; nas longas filas de esperas; na ausência da prontidão; e constituem no limite a negação do direito ou a mais clara tradução da desproteção.

Benefícios Eventuais por sua natureza são prestações para situações contingenciais e urgentes. Ora, a política de assistência social antes de se constituir direito, traduzia-se por um conjunto de práticas que se caracterizava por descontinuidade, fragmentação e por um lugar de quem não veio para permanecer. O lugar da efemeridade e da emergência com recursos insuficientes, incertos e irregulares. Por isso, ao longo de sua história praticou a distribuição de bens e provisões de modo fragmentado e clientelista. Estes bens e provisões constituíram o legado que hoje nomeamos benefícios eventuais.

É preciso ter claro que benefícios eventuais foram acolhidos pela Loas e pelo Suas, constituídos no escopo da política de assistência social e traduzidos como direitos. Contudo, estes fazem parte de um legado, de uma herança histórica das práticas assistenciais fragmentadas e sem comprometimento com o estatuto da cidadania.

Ao longo da trajetória histórica de realização da assistência social e sua vinculação com a pobreza no Brasil, a prestação de benefícios eventuais fez-se sempre presente. Em todas as faces assumidas pela assistência social – como não política, como prática emergencial, errática, como ação efêmera –, os benefícios eventuais constituíram prática certa e traduziram uma nódoa de clientelismo persistente e relutante. Isto porque a

distribuição de bens como ação com recursos públicos ou como óbolos em forma de enxovais para gestantes, óculos, cadeiras de rodas, até as cestas da LBA, seja praticada por esta, ou por entidades filantrópicas ou religiosas nunca deixou de existir.

Os benefícios eventuais constituem direitos a serem assegurados pela Política de Assistência Social. Isto significa que estes não podem existir e nem serem prestados divorciados do escopo das ofertas e garantias da assistência social. Quando isto ocorre estamos falando de distribuição de bens à população, os quais podem ser realizados por agentes privados, igrejas, comerciantes, pessoas caridosas e até políticos. No entanto, nestes casos, não estamos tratando de oferta pública e republicana do âmbito da política e assim não se configuram benefícios eventuais. Tal diferenciação entre prestação de benefícios eventuais e distribuição de bens à população é crucial, pois define a afirmação do direito ou a sua negação. Na acepção da professora Sposati, expressa em Oficina realizada em 2014 pela Secretaria Nacional de Assistência Social, sobre o tema: trata-se de ruptura ou continuidade das práticas até então levadas à efeito pela maioria dos municípios.

2.2 – A prestação de benefícios eventuais quanto à situação de calamidade pública e quanto às interfaces junto às demais políticas setoriais

Em relação à abordagem da calamidade, como campo dos desastres competência da política de proteção e de defesa civil, o estudo realizado, destacadamente no Produto III, constatou a premência de aclarar a questão e definir competências, considerando que calamidade pública constitui um estado, uma situação, não determinando, por si, tipos de provisões de benefícios eventuais. Até por isso, as indagações sobre o assunto no Censo Suas ao não definirem precisamente o conceito e quais as provisões que caberiam a assistência social prestar nas ocorrências de calamidade pública, ensejam as confusões e superposições com a mesma situação por vulnerabilidade temporária. O que é perfeitamente possível, como já tratamos, porque são realidades que podem requerer as

mesmas provisões. Isto tendo em vista que a situação de desastre enseja vivências de vulnerabilidade social. Portanto, não são realidades diversas.

Quanto ao resultado das visitas aos municípios que vivenciaram a situação de calamidade e aos estudos realizados, constatamos a ausência de apropriação pela política de assistência social da questão do Estado de Calamidade Pública e da Situação de Emergência como realidades específicas ligadas à ocorrência de desastres em razão de suas dimensões e da capacidade de resposta do município.

Segundo constatamos nas nossas visitas de campo a apreensão do conceito de desastre por operadores e gestores da assistência social é semelhante ao do senso comum, o qual se relaciona a eventos que necessariamente envolvem certo nível de dano e de letalidade das pessoas. Assim, é neste sentido que as secas e estiagens podem ser, por meio do conhecimento do mesmo senso comum, entendidas como eventos em que se decreta situação de emergência, mas, menos como desastre, porque não apresenta um nível de risco de morte. Enquanto que as enxurradas, enchentes e alagamentos são claramente situações entendidas como desastres. Com efeito, os tipos de desastres e as formas de tratá-los pela assistência social são diferentes. As Estiagens e Secas são, via de regra, naturalizados, porque vistos como eventos sistêmicos, crônicos e que não causam riscos e perdas de vidas humanas. Tais eventos não são propriamente enquadrados na noção comum de desastre. O que não é apenas o caso da política da assistência social, pois a própria Defesa Civil não exige plano de contingência. Os danos e agravos, nestas ocorrências, ganham o lugar comum da invisibilidade.

Nos desastres por ocorrência de chuvas intensas, há sobreposição e concorrência de atribuições e de práticas da defesa civil e assistência social. Tanto em relação à concessão de benefícios quanto em relação a serviços de acolhimento. Contudo, também verificamos interessantes esforços de trabalho integrado, com planejamento de ações e definições

de atividades levados a efeito por meio da formulação dos Planos de Contingência para enfrentamento de ocorrências de desastres.

A organização da defesa civil no país como sistema institucional é recente, bem como os conceitos da própria política que incluem não só defesa como proteção. As noções e práticas de prevenção e de planejamento são destacadas na política e nas demais regulações do Sistema, estando em processo de construção. Eis o conjunto de legislações principais acerca do assunto: a Lei nº 12.340/2010, com suas alterações recentes que tratam especialmente das transferências de recursos da união para ações de prevenção em áreas de risco e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres; o Decreto nº 7.257/2010 que constitui o regulamento; e a Lei nº 12.608/2012 que é a norma substantiva, pois retoma a instituição do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC, e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; e cria um Sistema de Informações e Monitoramento de Desastres.

Verificamos que a regulação da Defesa Civil apresenta algumas disposições concorrentes e outras similares às competências e mesmo atribuições da assistência social. Há financiamento previsto na legislação, para o atendimento a tais atribuições nas situações de desastres. Com efeito, o conceito de Defesa Civil do Decreto nº 7.257/2010 contempla “ações assistenciais” com previsão no inciso relativo a tais ações de “assistência às vítimas”: *“incluindo o fornecimento de água potável, a provisão e meios de preparação de alimentos, “suprimento de material de abrigo, de vestuário, de limpeza e de higiene pessoal, a instalação de lavanderias, banheiros...”* A normatização da assistência social, por sua vez, prevê a prestação do benefício eventual na Loas, sendo que no Decreto nº 6.307/2007, em seu artigo 8º estabelece a possibilidade de criar um benefício específico *“para atendimento de vítimas de calamidade pública...”*, além disso, instituiu um Serviço próprio, conforme Tipificação Nacional, Resolução CNAS Nº109\2009 – *Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências*.

De modo que tal realidade demonstra a necessidade de ajustar a regulação, no âmbito da assistência social, quanto à prestação de benefícios eventuais em situação de calamidade pública, com aportes também de ordem técnica e operacional. Significa, como vamos trabalhar adiante, produzir não somente os atos normativos com as devidas atribuições definidas, bem como instituir protocolos conjuntos entre os gestores com acordo de procedimentos. Além disso, proceder à elaboração de Cadernos de Orientação Técnica e de Planos de Atuação Operacionais, nos diversos níveis.

De outra parte, faz-se necessário rever o conjunto de questionários do Censo Suas para realinhar, ajustar e aprimorar as perguntas de modo que os municípios possam responder sobre sua realidade.

A questão denominada, nesta consultoria, sob o título de *Interfaces* com as demais políticas setoriais refere-se, por um lado, a tradicional e reiterativa prática de concessão de benefícios eventuais em forma de bens reconhecidamente do campo das políticas de saúde, de segurança alimentar, de habitação, de mobilidade, de direitos humanos e na contingência de desastres quando são da responsabilidade precípua da política de proteção e defesa civil. Neste aspecto, restou patente à problemática enfrentada pelos Bes em relação à provisão de cestas básicas – atribuição da política de segurança alimentar; a questão da demanda de auxílio moradia ou aluguel – atribuição da política de habitação e ainda permanecem demandas do domínio da política de saúde – tais como: Tratamento Fora do Domicílio – TFD, fraldas geriátricas e medicamentos, sendo que todos compõem Programas do Sistema Único de Saúde em funcionamento.

Em 70% dos municípios visitados permanecem algumas prestações de benefícios eventuais no campo da saúde e da habitação, sendo que quando isto não ocorre, segundo as entrevistas realizadas, é por falta de recursos, mas há a demanda para à assistência social.. Nos quatro maiores municípios é que se encontram experiências onde as referidas políticas assumem suas responsabilidades de provisão. Contudo, em

nenhuma situação observamos ser o caso da política de Segurança Alimentar, em relação às Cestas Básicas ou a quaisquer provisões do tipo Alimentação.

A título de exemplificação constatamos município médio e município pequeno fazendo transporte de doentes para tratamento fora de domicílio, bem como concedendo fraldas geriátricas. Por outro lado, vimos duas experiências importantes de responsabilização da política de habitação em relação as despesas de aluguel de moradia.

Por outro lado, o campo e caminho novos que vem sendo trilhados e que carecem de incremento e cobertura de pactos e normatizações cada vez mais precisas e consistentes constituem o que podemos atribuir de fato às interfaces, isto é, definidas e aclaradas às atribuições e responsabilidades de cada uma das políticas públicas e quais serão as articulações necessárias para assegurar direitos aos cidadãos. É nesta perspectiva que pretendemos contribuir ao definir o escopo próprio de benefícios eventuais.

3- Benefícios Eventuais - conceito e características

3.1 – Benefícios Eventuais e Assistência Social

Uma abordagem consequente de benefícios eventuais supõe situa-lo no âmbito mais amplo da política de assistência social. Portanto, trata-se de abordar a temática a partir da assistência social, dos objetivos e funções da política. Em outras palavras, significa pensar no delineamento da especificidade da proteção dos benefícios eventuais no âmbito da proteção que a assistência social se dispõe a assegurar.

Nestes termos, o campo próprio de benefícios eventuais, a nosso ver, não seria diferente do campo próprio da assistência social. O que o difere do conjunto das demais ofertas – serviços, programas e projetos ou benefícios continuados – é a sua forma, finalidade, característica e natureza que vai ocorrer numa eventualidade, temporária e emergencial

em forma de provisão. Assim, benefícios eventuais não constituem um campo de proteção específico e diferenciado do conjunto da função de proteção da assistência social. Estes não existem divorciados das demais garantias da política. Praticados desta maneira não forjam identidade como direitos, se tornando mera distribuição de bens.

Ao abordar a inclusão da Assistência Social na Constituição Brasileira a Prof. Sposati chama a atenção para o fato de que se esta introdução significou a ampliação dos direitos humanos sociais, conquista indiscutível, também trouxe a exigência de que essa, como política, seja *“capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão em seu raio de ação, tarefa, aliás, que ainda permanece em construção.”* (SPOSATI: 2009, 14)

Portanto, defender um campo próprio para benefícios eventuais representa defender um campo próprio para a assistência social. Impõe contrapor a transversalidade atribuída à assistência social ou o seu caráter processante. Até porque são os benefícios eventuais que mais traduzem o caráter processante e substituto de outras políticas por meio da distribuição de bens materiais.

Nos termos de Sposati: *“Sob a concepção hegemônica, principalmente pela visão conservadora, liberal e neossocial-liberal, a assistência social é transversal, porque está dedicada a possibilitar acessos materiais que não estão disponíveis no mercado aos convencidamente pobres, com explícita demonstração de sua precariedade. Confrontar essa maneira de ver significa adotar a concepção de que a assistência social é uma política que atende determinadas necessidades de proteção social e é, portanto, o campo em que se efetivam as seguranças sociais como direitos.”* (Ibden: 14, 15)

Assim, a indagação que sempre deve se apresentar é: qual objeto da proteção da assistência social, ou seja qual é a sua matéria própria? Esta questão será sempre o norte para entendermos e perseguirmos o lugar dos benefícios eventuais.

Para Sposati a assistência social se coloca no campo da defesa da vida, mas, diferentemente da saúde, da vida no sentido social e ético onde comparece a dimensão da vida relacional. Nesse sentido, a autora discute

e aborda às agressões à vida relacional como expressões de desproteções, de agressões à sobrevivência e/ou como vivências de inseguranças. A partir daí é construído e delineado o conjunto de seguranças sociais de responsabilidade da proteção da assistência social a qual cabe garantir como política pública nacional.

A assistência social constitui, assim, política de proteção social a qual cabe provê um conjunto de seguranças sociais as quais constituem as aquisições de seus usuários.

Assim, os estudos e as formulações de Sposati sustentam que as agressões à vida relacional ou, em outros termos, a desproteção e/ou a violência à vida relacional se encontram no campo do Isolamento onde se expressam as vivências de rupturas de vínculos, de desfiliação, de abandono. Tais agressões também estão no campo “*da resistência a subordinação*” onde se expressam as vivências do medo, da coerção, da falta de liberdade e de autonomia, das restrições à dignidade; Ainda, segundo a autora, estão no campo: “*da resistência à exclusão social em todas as suas expressões de apartação, discriminação, estigma, todos distintos modos ofensivos à dignidade humana, aos princípios da igualdade e da equidade.*”(Ibden, 25)

Em resposta a tais agressões e como defesa e preservação da vida relacional, em contraponto às destituições elencadas é que se forjam, assim, nos termos das formulações da autora, as garantias das seguranças de **Sobrevivência que abrange as seguranças de Rendimentos e de Autonomia**; de **Convívio**, de **Acolhida**.

Em resumo, é preciso reter que a assistência social constitui um direito social. Tal direito social foi reconhecido e assegurado como dever constitucional para prover necessidades sociais. Estas necessidades sociais configuram um escopo próprio, segundo o que defendemos, e estão afetas às destituições e às agressões contra a vida no sentido ético e social, tratando-se assim da defesa e preservação da vida relacional. Para desempenhar esta responsabilidade foi constituída uma Política que deve se realizar como pública e nacionalmente, organizada e gerida por meio de um Sistema Único.

Ainda nos termos do Caderno 1 – MDS – Série Capacitasuas – elaborado com a participação da autora, o qual expressa o entendimento de que: *“...a assistência social foi instituída pela Carta Magna de 1988, como um dos direitos da seguridade social brasileira, e enquanto tal, lhe cabe responsabilidade por um conjunto de desproteções sociais advindas desde as fragilidades inerentes ao ciclo de vida humano até aquelas socialmente construídas nas relações sociais. Fragilidades essas que se constituem em desproteções ou demandas de proteção social que exigem a cobertura por seguranças sociais a serem providas pela assistência social”*. (CAPACITASUAS, Caderno 1: 2013, 26).

Ora, a finalidade dos benefícios eventuais é atender contingências sociais, assim estabelece o parágrafo único do artigo segundo do texto original da Loas que trata dos objetivos da assistência social e permanece na loas alterada em 2011 com apenas uma pequena mudança de forma na redação: *“Para enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais”*.

No Artigo 6º a da Lei do SUAS temos, em relação ao nível de Proteção Básica, se definindo como: *“conjunto de serviços, projetos e benefícios que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social.”*

No caso dos benefícios eventuais - no artigo 22 - que mais foram previstos e caracterizados do que definidos – temos a sua previsão **em situação de vulnerabilidade** seguida de uma condição: esta situação deve ser temporária. Esta condição havia sido reiterada antes pela caracterização de que são provisões suplementares e provisórias. Todas juntas reafirmam sua eventualidade.

Com efeito, se assistência social tem um campo próprio, benefícios eventuais também há de tê-lo, o que restará demonstrado quando se aporta as definições acima. Contudo, reiteramos a impossibilidade de tratar a temática por fora das balizas da assistência social, considerando sua vinculação orgânica, não se configurando numa provisão independente.

Isto posto, traçaremos de agora em diante uma visão dos Benefícios Eventuais frente à questão da sua conceituação e caracterização, buscando uma definição possível considerando sua natureza e seu lugar no âmbito das aquisições das seguranças sociais.

3.2 – Benefícios Eventuais, Vulnerabilidade Social e Seguranças Sociais

Preliminarmente, convém esclarecer que nos estudos objeto desta Consultoria nos foi solicitado um tratamento da temática de benefícios eventuais desdobrada em dois Produtos Principais, quais sejam: a conceituação da situação de vulnerabilidade temporária, especificamente tratada no Produto II e a análise conceitual da prestação de BEs em situação de calamidade pública, assunto apresentado no Produto III. Para dar conta da temática de vulnerabilidade temporária, que vamos abordar neste item, percorremos um itinerário que denominamos *esforço de análise teórico conceitual*. Este trabalho, acompanhado da abordagem e discussão das interfaces dos BEs com as demais políticas setoriais envolvidas, consta de todo o Produto II.

Assim, para compor este item, procedemos a uma revisão e retorno a este itinerário percorrido, que visitou o tratamento remetido à questão da vulnerabilidade social desde o conjunto de normativas da Assistência Social, a seus principais documentos de orientações técnicas, às análises dos Censos e Levantamentos Nacionais e as visitas de campo. Em seguida fizemos uma leitura bibliográfica sobre o tema. As conclusões deste estudo acompanhadas de nossas elaborações e reflexões a partir do nosso acúmulo profissional são apresentadas e desdobradas a seguir.

Ao estudar a questão da vulnerabilidade social, nos deparamos com algumas dificuldades, ao longo do referido percurso as quais compartilhamos: A aplicação do conceito na área de assistência social encontra-se em construção; Trata-se de uma categoria que incorpora o legado de várias áreas do conhecimento como - Epidemiologia, Engenharia, Geografia, Demografia e Ciências Sociais. Tal situação, por vezes, pode levar os operadores há uma apropriação equivocada do

conceito nas relações com outras políticas públicas; Outra questão é que tem sido mais comum encontrarmos trabalhos sobre risco ou sobre vulnerabilidade e risco, sendo que não fica claramente explicitada a diferença entre eles.

Porquanto, a Loas previu a prestação de benefícios eventuais na situação apenas de vulnerabilidade e somente mais tarde, no Decreto nº6.307/2007, é que tal conceito foi relacionado a risco. (O artigo 7º do Decreto coloca como uma das características da situação da vulnerabilidade o advento do *risco*, entre outras). Já em relação aos Serviços da Política o conceito comparece desde a consecução da primeira PNAS\1998, relacionado ao conceito de risco social.

Mesmo sendo um conceito central, pois está nos objetivos da função de proteção social e da função de vigilância social da política de assistência social, este ainda não se configurou como objeto de estudos da academia no nível que sua importância requer. Os poucos estudos que temos conhecimento tratam do assunto ao analisar a Política Nacional de Assistência Social, considerando que seus usuários são definidos nesta, por esta categoria. Em tais análises o conceito tem sido matéria de crítica por se constituir numa categoria operada de modo equivocado desconsiderando as relações de classe social, a questão da produção da pobreza e as determinações do modo de produção capitalista.

Quanto ao conceito de Vulnerabilidade na regulação atual, de saída, cabe anotar que a normatização, o entendimento e a concepção de BEs, ora em vigor, se estabeleceram pela Resolução do CNAS nº 212/2006 e pelo Decreto nº 6.307/2007 descolados do entendimento e da concepção do mesmo conceito de vulnerabilidade delineados pelos Serviços socioassistenciais, constantes principalmente na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, Resolução CNAS nº 109/2009. O desenvolvimento da compreensão de vulnerabilidade aliada ao risco social, a partir da PNAS/2004, foi se reiterando e se firmando com a Tipificação dos Serviços, sendo que foi este documento normativo o que mais forneceu elementos para irmos além da simples caracterização que

consta da PNAS, possibilitando o entendimento da relação entre vulnerabilidade e risco para adiante da repetição destas expressões.

Isto porque o Decreto sobre BEs foi editado em 2007, a Resolução do CNAS sobre BEs foi editada em 2006, embora com base na minuta do decreto, a qual foi aprovada pelo colegiado, não tratou especificamente de benefícios em situação de vulnerabilidade temporária e sim de benefícios por morte e nascimento. E, quanto a Resolução da Tipificação Nacional de Serviços, esta é de 2009. Daí ser a Tipificação o documento com mais acúmulo e com mais densidade a nos fornecer condições de estudo do assunto, em razão do seu esforço ao caracterizar e descrever o conjunto dos Serviços Socioassistenciais.

Seja do ponto de vista normativo, ou do ponto de vista de orientação técnica, a construção acerca do conceito de vulnerabilidade para Bes, constante, até agora, ficou desarticulada no seu percurso histórico em relação aos serviços.

A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Loas – com as alterações da Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011 define benefícios eventuais – *“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.”* Esta definição aprimorada e com tratamento normativo mais adequado foi trazida do Decreto nº 6.037, de 14 de dezembro de 2007, já que a redação original da Loas apenas previa os benefícios eventuais, destacando os que *visavam o pagamento de auxílio natalidade ou morte* e denominando situação de vulnerabilidade temporária como uma finalidade para a qual poderia ser criados Bes.

Com efeito, o Decreto nº 6.307/2007, em seu artigo 7º caracteriza vulnerabilidade temporária como sendo o advento de riscos, das perdas e dos danos para em seguida definir cada um dos eventos: *“A situação de vulnerabilidade temporária caracteriza-se pelo advento de riscos, perdas e*

danos à integridade pessoal e familiar, assim entendidos: I – riscos: ameaças de sérios padecimentos; II – perdas: privação de bens e de segurança material; e III – danos: agravos sociais e ofensa”.

Em parágrafo único a norma refere a quais são as causas dos riscos, perdas e danos: “*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; 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”.*

No conjunto de causas nomeadas pelo esforço normativo, podemos encontrar as agressões à sobrevivência, as várias formas de violência à vida relacional e ao mesmo tempo as situações de desastres e de calamidade pública que é também um desastre assumindo determinada realidade e proporção. Como já tratamos, tais agressões, violências e destituições constituem vivências das mais diversas inseguranças sociais. Nesse sentido, é possível verificar o vínculo das inseguranças sociais com a proteção dos benefícios eventuais.

Com relação especificamente a benefícios eventuais, a Lei nº 12.435/2011 ao tratar do nível de proteção social básica a define “*como um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”.*

Em outros termos, a Loas alterada – Lei do SUAS – acolhe as categorias de vulnerabilidade e risco presentes na PNAS e na Tipificação, sobretudo na proteção básica e na vigilância social, mas reitera uma certa imprecisão na formulação, ao tempo em que mantém o descolamento dos

benefícios eventuais. Paradoxalmente o descolamento se mantém porque o artigo 22 embora tenha refletido avanços ao acolher a redação do Decreto, não reflete consonância com a formulação dos Serviços. Na verdade, a Loas não traduz uma concertação conceitual entre serviços e benefícios, sejam continuados ou eventuais. Isto ocorre porque se constitui num documento não apenas jurídico, mas também político. Assim há questões que foram tratadas em benefícios com limitações impostas por restrições de ordem orçamentária, um exemplo clássico é o conceito de família do BPC. Mas também há construções entre Serviços e Benefícios que foram elaboradas historicamente de forma divorciada cujas relações podem e devem ser ajustadas.

Logo, estamos a carecer de uma regulação que reflita organicamente os vínculos e o diálogo de cada uma das garantias que compõem a assistência social. Para prosseguirmos nosso trabalho, faz-se necessário afirmar e acertar que: *“as provisões suplementares e provisórias que são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte (...) e de calamidade pública”*, na verdade, são todas prestadas em decorrência de situações de vulnerabilidade social. Logo, quaisquer prestações de Bes estão a envolver, algum tipo de vulnerabilidade e risco social.

Dessa forma, eventos por nascimento, por morte e situação de desastres são igualmente realidades que expõe famílias a vivências de vulnerabilidades e risco. Portanto, a rigor, apenas foram destacadas em Lei.

Em suma o que conseguimos apreender do **conceito de Vulnerabilidade** aplicado à assistência social é que se trata de uma condição, a qual se encontra relacionada à fragilidade. Estar vulnerável significa “estar exposto à”. Estar exposto a alguma situação, a algum evento. Analisar vulnerabilidade é, de algum modo, tratar de alguma medida de fragilidade. Na Tipificação a noção mais precisa é a de que vulnerabilidade seria *fragilidade* sendo risco a *situação vivenciada concretamente ou o evento*.

Apresentamos, em síntese, as conclusões dos nossos estudos sobre o tema por meio da leitura de bibliografia:

Para aproximação do conceito de vulnerabilidade na assistência e em benefícios eventuais, nos baseamos na produção do NEPSAS\PUC\SP - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social - da qual resultou, entre outras contribuições num Seminário realizado em 2008 que apresentou as conclusões e reflexões de seus pesquisadores. Os estudos do NEPSAS contaram com aportes do trabalho de Hogan e Marandola (2005), que analisam vulnerabilidade e risco na área da geografia e da demografia, dando conta de que o conceito de vulnerabilidade complementa o conceito de risco.

Os materiais consultados não necessariamente separam vulnerabilidade de risco. Isto ocorre, por uma razão muito simples: vulnerabilidade e risco estão intimamente relacionados. São faces da mesma moeda. Daí decorre a dificuldade de precisão na assistência social e o tratamento complexo para se delimitar as fronteiras das matérias de competência da proteção básica e proteção especial, já que em termos esquemáticos um nível trata do quase risco e o outro do risco, conforme estabelecem os objetivos. No cotidiano dos operadores há dificuldade real de lidar com estas categorias, daí se tratar tudo junto, sem se estabelecer exatamente a relação, sendo que o material técnico, até então produzido, não tem dado conta de equacionar tal complexidade.

Há vários conceitos de vulnerabilidade e diversos autores estudando a temática. Nos estudos mais recentes, três áreas se apresentam como de importância às formulações: as áreas do meio ambiente, da demografia e da epidemiologia.

- Importante anotar a crítica apresentada por Ferreira (2008) ao abordar as noções de risco e vulnerabilidade nos campos do meio ambiente e da geografia por meio dos estudos de Hogan e Marandola (2006). A autora ressalta que o tratamento e as análises se fixam mais nos efeitos do que nas causas, não se percorrendo uma análise

processual. Não existem sujeitos coletivos. (Ferreira, 2008) De fato, o próprio conceito de vulnerabilidade é definido em termos – eu diria negativo – ou pelos efeitos – “*a redução das capacidades e do poder de ação e realização*” (Hogam e Marandola: 31) Trata-se de uma reflexão interessante porque apresenta as limitações do conceito ao trabalhar com a face restritiva dos usuários, ao invés de explorar suas potências, suas capacidades, seu empoderamento, suas possibilidades. Talvez seja este o problema de lidar com um conceito importado dos campos do meio ambiente e da geografia porque trabalhamos com uma noção que lida com desastres e daí os efeitos e não as causas serem tratados centralmente. A perspectiva ao ser individual e não coletiva, como discute FERREIRA, não impõe o enfrentamento e a compreensão da questão social e a dimensão da mobilização dos sujeitos sociais.

- É consenso de que vulnerabilidade é um conceito que só ganha sentido em relação com outros. Assim, como vulnerabilidade se relaciona com o conceito de risco – se complementam, vulnerabilidade e capacidade de resposta também compõem um mesmo processo.
- Outra ideia é que vulnerabilidade, assim como o risco podem ser mensurados, ou seja, há gradação. Segundo os estudos da Profa. Sposati (2009), a noção de riscos apresenta conteúdo substantivo, um temporal e outro adjetivo. O primeiro conteúdo diz respeito a o que é o risco, o segundo trata da sua abordagem temporal, relativa ao antes e depois – causas e efeitos dos riscos, já o terceiro conteúdo adjetivo trata da graduação do risco. Para a Autora “trabalhar situações de risco supõe conhecer as incidências, as causalidades, as dimensões dos danos para estimar a possibilidade de reparação e superação, o grau de agressão do risco, o grau de vulnerabilidade\resistência ao risco”. (Ibdem: 29) Assim, a vulnerabilidade também pode ser mensurada, quando tratamos da probabilidade de que o risco aconteça e sua relação com a capacidade de resposta. Como afere a autora: “*ao abranger os mais ou menos vulneráveis, isto é, os mais ou menos sujeitos a um risco*”.(Ibdem -35)

- Um dos consensos, diante dos vários conceitos de vulnerabilidade social, é que este apresenta caráter multifacetado, abrangendo várias dimensões, mediante as quais se podem identificar as situações vivenciadas seja pelas pessoas, pelas famílias, pelas comunidades. Tais dimensões incluem as relações sociais e não somente os aspectos de renda e econômicos, a dimensão relacional e de convivência, bem como o acesso aos serviços públicos.
- Vulnerabilidade encontra-se relacionada a risco social visto que está amplamente explicitado que a situação está sempre relacionada a algo e que diz respeito a vivências, portanto não existe por si. Nas palavras de Sposati: *“O exame da vulnerabilidade diz respeito à densidade e à intensidade de condições que portam pessoas e famílias para reagir e enfrentar um risco, ou, mesmo de sofrer menos danos em face de um risco. Seria até a vivência de situações de quase risco”*. (Ibdem: 35) Ou... *“ser mais vulnerável a uma dada ocorrência, estar mais sujeitado por algumas vivências e capacidades instaladas”*. (ibdem: 34)

Ora, se benefícios eventuais são provisões que se destinam a situações que se caracterizam por serem eventos, acontecimentos, ocorrências que provocam perdas, danos e padecimentos, estes são prestados para reduzir e mitigar situações de riscos vivenciadas por indivíduos ou por suas famílias. Trata-se de discutir a sua contribuição como respostas aos riscos vivenciados pelas famílias.

Assim, nossa primeira conclusão é que, para trabalharmos com BEs, o conceito de risco, em sentido estrito, se apresentaria mais apropriado do que a noção de vulnerabilidade, ainda que não possamos esquecer a estreita relação entre eles.

No contexto da geografia e meio ambiente, riscos causam danos e expõem as populações a perigos. Assim é no contexto da proteção social – riscos sociais podem causar danos e expor as famílias às vivências de perigo. Mais especificamente, nesta analogia, a situações de perigos sociais, em termos da aproximação que nos propomos a fazer, se tratam de vivências de situações de inseguranças sociais. Estamos então

falando de riscos sociais como expressão de perigos sociais buscando relações com inseguranças sociais.

No item em que abordamos o objeto da assistência social, o seu campo próprio e o lugar dos benefícios eventuais, construímos tal escopo com base nas formulações da Prof. Sposati apresentando as Seguranças Sociais que compõem as garantias do direito a assistência social. As Seguranças Sociais constituem então as aquisições dos sujeitos de direitos. São aquisições de Segurança de Sobrevivência que assegurem rendimentos e autonomia; de Convívio e de Acolhida.

Para entender a prestação de benefícios eventuais trabalhamos o vínculo entre vulnerabilidade social e seguranças sociais por meio das formulações de Sposati, esclarecendo que foi preciso, primeiro, construir o vínculo pelo atributo negativo, qual seja vulnerabilidade social e insegurança social.

A prestação de benefícios eventuais diz respeito a um conjunto de situações de vulnerabilidades sociais que ocorrem eventualmente. Configuram eventos que encontram famílias e indivíduos em situação de reduzida capacidade para enfrentá-los. Tais eventos são vivências de riscos. Riscos que provocam algum dano, alguma consequência. Então, relacionam-se à sobrevivência de rendimentos e autonomia, acolhida e convívio.

Podemos aferir que seu objetivo é prover determinada proteção, devendo se dirigir àqueles que, estando desprotegidos, encontram-se vivenciando tal desproteção que os coloca em situação de insegurança social. Neste momento, as garantias da assistência social devem acorrer de imediato em forma de provisão para reparar ou reduzir o dano, buscando restabelecer a segurança. Portanto, serão beneficiárias das provisões àquelas famílias que se encontrarem sem tais garantias ou sem tais seguranças.

Situações de vulnerabilidades e de riscos expressam vivências de Insegurança Social porque significam que há determinadas necessidades sociais não providas. No que compete à política de assistência social,

podemos aferir que famílias e indivíduos estão vivenciando realidades de ausência de Seguranças de Sobrevivência, de Convívio e de Acolhida.

Os benefícios eventuais ao responder a seguranças sociais estarão tratando, nos termos de SPOSATI, da defesa da vida no sentido ético social, onde comparece a dimensão da vida relacional.

As inseguranças sociais dizem respeito às questões que afetam: a autonomia; insegurança pela ausência de liberdade; pela vivência do medo; da coerção, restrições à dignidade.

A insegurança que afeta a sobrevivência material pela ausência ou insuficiência de rendimento, significa o nulo acesso à renda, a situação de desemprego ou falta de condições de prover a suas condições materiais de existência.

A insegurança decorrente da desproteção da Acolhida é, portanto, encontrar-se em situação de desabrigo, ou ter seu direito ao acolhimento cerceado. Ausência de abrigo e teto.

Da impossibilidade de convivência ou das vivências que afetam o convívio – Estamos tratando por um lado, de rupturas ou fragilização de laços e vínculos, os quais ao ocorrerem impossibilitam e/ou limitam a convivência. Por outro lado, também estamos tratando de vivências que afetam o convívio. Tais situações se realizam e se manifestam por: – expressões de violências, maus tratos, ausência de cuidados, negligência, desagregação, expressões de isolamento, desfiliação, solidão, apartação, exclusão, discriminações etárias e étnicas, de gênero, abandono – relacionadas ao ciclo de vida maiores fragilidades\ vulnerabilidades, discriminação, preconceito e estigma.

As vivências de vulnerabilidade e risco são expressões de Inseguranças, de desproteções. Com efeito, são definidoras da prestação de benefícios eventuais. É por meio do escopo das Seguranças que encontramos a matéria própria da assistência social e alcançamos o que compete aos benefícios eventuais e quais são as provisões que são afetadas à política.

Compreende o campo de prestação e garantia de benefícios eventuais as ocorrências que constituem contingências sociais porque fogem do cotidiano e afetam as seguranças de sobrevivência, do convívio e da

acolhida. Tais contingências sociais configuram eventos imponderáveis que provocam perdas, danos ou agravos expressando vivências de inseguranças sociais.

As perdas, danos ou agravos circunstanciais constituem, nestes termos, as situações de vulnerabilidade temporária referidas na regulação. Contudo, tais situações só existem relacionadas a dado risco social. Portanto, conforme fartamente aclarado vulnerabilidade não existe por si, diz respeito a vivências. Assim, para aprimorar e ajustar a definição de Bes cabe nos referir à situação de vulnerabilidade e risco social.

A proteção do benefício eventual visa restabelecer as seguranças sociais no sentido de minimizar ou reduzir o dano ou o agravo provocado pelo evento. As ocorrências são eventuais porque incertas, inesperadas, circunstanciais. Bes são temporais porque são emergenciais. Entretanto, não se bastam no sentido da proteção social. Caracteriza-se por uma resposta emergencial e de prontidão, mas não significa que seja a única e exclusiva atenção no campo da proteção social.

3.3 Benefícios Eventuais nas situações destacadas de morte e natalidade

Discutimos amplamente nos Produtos anteriores que a Loas veio a destacar dois tipos de eventos para os quais já existiam benefícios no âmbito da Previdência Social que foram transferidos para a assistência social. Razão porque os eventos de morte e nascimento ficaram explicitamente consagrados como benefícios eventuais acolhidos pela assistência social, sendo que as demais situações foram denominadas genericamente de vulnerabilidade social e em virtude de calamidade pública. De modo que a Resolução nº212/2006 do Conselho Nacional de Assistência Social apenas normatizou os dois eventos, até então como únicos definidos no caput da Lei nº 8.742\93 já que os benefícios eventuais em situação de vulnerabilidade e em situação de calamidade

pública foram tratados em parágrafo separado em situação de que poderiam ser estabelecidos, ou seja, permaneceram como facultativos.

Como abordamos, nosso entendimento, do ponto de vista da concepção de benefícios eventuais é que há diferentes tipos de eventos, mas não existem diferentes tipos de benefícios. Assim, reiteramos: podemos ter previstos em norma nos vários municípios, benefícios limitados destinados para esta ou aquela situação. Contudo, todos os benefícios eventuais são da mesma espécie e natureza, qual seja: são destinados às realidades e ocorrências de vulnerabilidade e risco social, as quais constituem expressões e vivências de inseguranças sociais em matéria de proteção da assistência social.

A própria Resolução nº 212\2006 do CNAS retrata esta dubiedade, presente na legislação, ao afirmar que tanto o auxílio natalidade quanto o benefício eventual na forma de auxílio funeral visam reduzir vulnerabilidade provocada por estes eventos – morte e nascimento.

De outra parte, cabe ressaltar que esta temática, benefícios eventuais em virtude de nascimento e morte, não constou do nosso Contrato de Consultoria, não sendo, a rigor, objeto de nossos estudos. De modo que abordaremos o assunto na medida em que as realidades de nascimento e morte forjam situação de vulnerabilidade social: tema do nosso trabalho.

Procedidas estas ressalvas preliminares passamos a tratar os dois eventos, qual seja: a questão dos benefícios concedidos em situação de morte e de nascimento.

Numa **situação de falecimento de membro da família** podem ser identificadas as inseguranças de Convívio – por provocar ruptura de vínculo, que comumente instaura insegurança de sobrevivência, quando compromete a provisão de subsistência material da família, o que também afeta a autonomia.

É claro que estamos abordando o assunto de modo sintético considerando que a vivência da perda de um ente na família provoca padecimento e dano a qual instala toda uma realidade de insegurança

social. Sobretudo no âmbito da dimensão da vida relacional. A vida relacional diferentemente da vida material, do mundo restrito a subsistência, diz respeito à vida no “sentido ético e social”(Sposati: 2009, 25). Assim, entendemos que a vivência da insegurança social provocada pela ruptura do vínculo em razão da morte de um membro na família gera sofrimento, isolamento, solidão considerando tratar-se de luto que se vive sem perspectiva de restauração do vínculo. De modo que não se pode identificar uma perda em família, somente para saber se há condições para providenciar sepultamento ou prover auxílio material. Cabe oferecer proteção num momento de experiência de dor, de padecimento, que vulnerabiliza, desagrega, desestabiliza e exige o estabelecimento de novas referências para a família seguir vivendo. Trata-se de instaurar um entendimento de benefícios eventuais que contemple uma concepção alargada de proteção social no sentido de que a sua prestação seja destinada à proteção da família, para além do sepultamento do seu ente falecido.

Portanto, convém ficar claro que estamos nos referindo à situação gerada pela morte de membro da família, diante de uma contingência, logo, imponderável, e de atenção imediata. Isto é importante porque a prestação tem sido comumente reduzida ao sepultamento do falecido. Para além desta visão, pleiteamos que benefícios eventuais como proteção da assistência social cabem à atenção, sobretudo à família que vivencia insegurança.

De toda maneira, cumpre-nos, neste ponto apresentar uma abordagem sobre a questão do Sepultamento a fim de esclarecer alguns aspectos e sustentar algumas ideias.

A descrição abaixo da composição do que seja necessário para o sepultamento reveste-se de importância a fim de discutirmos o que seria, de fato, da competência da política de assistência social. O debate e nosso parecer sobre este assunto fundamenta-se, além da nossa própria experiência de gestão no Distrito Federal, nos nossos estudos para o Primeiro Produto e nas visitas de campo realizadas, objeto do Produto II,

bem como nas contribuições da Oficina de Especialistas promovida pela SNAS, em outubro de 2014.

a) O Sepultamento – As nossas observações, estudos e experiência de gestão sobre o assunto dão conta que compõe a prestação:

a.1) Preparação do corpo – Serviço de formolização e ornamentação

a.2) Serviço de Translado e fornecimento de urna funerária.

a.3) Serviço de Cemitério (Em alguns municípios denominadas taxas ou pagamentos de cemitérios) – Serviço de Velório e disponibilização da sepultura incluindo placa de identificação.

Primeiramente, é preciso ter clareza que, do ponto de vista da responsabilidade pública, o sepultamento de pessoas enseja uma problemática de saúde pública e de meio ambiente, tratando-se também de uma questão de dignidade humana ou do campo da ética.

Porquanto, há legislações em vários municípios estabelecendo o limite de tempo em que cadáveres podem ficar insepultos, considerando que é responsabilidade pública o sepultamento. Com efeito, podemos encontrar nos municípios o serviço de cemitério ou o serviço de sepultamento como um serviço público, com algumas diferenciações: há Serviços que são públicos gratuitos universais; há Serviços públicos com isenções de pagamentos de taxas para os que necessitam e os que são Concessões Públicas.

Contudo, não significa que o Serviço de sepultamento gratuito destinado às famílias as quais estamos tratando seja operado pela política de assistência social. Assim, estamos esclarecendo também que o sepultamento é um Serviço e não se trata de matéria de benefício eventual. Em vários municípios o serviço de sepultamento ou “serviço funerário” ou Serviço de Cemitério é viabilizado por outras secretarias como: Serviços Públicos ou Serviços Urbanos. Temos por exemplo o caso de cidades grandes como São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre onde os sepultamentos não são operados pela assistência social.

De outra parte, há modelos em que os Serviços de Cemitério são atribuições de outros órgãos, com previsão de isenção de taxas de pagamento para quem demonstrar necessidade, cabendo à assistência social a responsabilidade pelo reconhecimento da necessidade, ou seja: cabe à assistência social operar com critério de elegibilidade para reconhecer o direito ao serviço, encaminhando as famílias para a isenção de pagamento.

Com relação aos itens **preparação do corpo, ao translado e a Urna Funerária**, destacamos que tanto a preparação do corpo como o translado são também mais compatíveis com Serviços. A situação da preparação do corpo e do translado, sobretudo este último, tem sido tema de preocupação de municípios os quais vêm cumprindo este papel na assistência social e de modo precário. Isto porque as Secretarias Municipais utilizam transportes inapropriados e não possuem meios, materiais e pessoal adequado, para proceder ao manejo dos corpos.

No nosso entendimento este é um Serviço a cargo de Empresas Funerárias e não de Secretarias Municipais de Assistência Social a quem cabe por competência e capacidade profissional lidar com manejo tão complexo e delicado. De modo que se torna urgente firmarmos um entendimento, inclusive jurídico sobre esta matéria, considerando primeiro que, definitivamente, esta atribuição não cabe à política de assistência social e segundo que se as Empresas Funerárias são concessões públicas cabem a estas prestarem tal serviço por designação do Estado.

Resta-nos, então, discutir e acordar que a concessão de urna funerária, matéria comumente mais tratada como benefício eventual, permanece sob a responsabilidade da assistência social. A Prestação de Urna Funerária tanto pode ocorrer em forma de bem como em pecúnia, a qual se caracteriza apropriadamente como benefício eventual não se constituindo em Serviço.

Com efeito, tem-se uma discussão necessária a ser desencadeada junto aos municípios sobre esta realidade e uma tarefa do órgão gestor nacional a fim de reposicionar as responsabilidades sobre o assunto.

Nosso entendimento, é que devemos encaminhar um novo pacto sobre o assunto observando a concepção ampla e mais adequada de benefícios eventuais a fim de revisar a atual normatização. No item acerca de proposições retomo o assunto.

Quanto ao Benefício eventual em virtude de Natalidade, cabe esclarecer, primeiramente, que a criança recém-nascida, sobretudo, e sua mãe nutriz requisitam cuidados e proteção, por direito, por parte de várias políticas setoriais e, assim, não se pode confundir as atribuições da assistência social com as da política de saúde ou de segurança alimentar, por exemplo.

O nascimento de uma criança pode instalar uma realidade de insegurança social em razão das necessidades materiais que o novo membro da família requer, como também em relação à nutriz. Há também necessidade relacionada à segurança de convívio que carece de ser fortalecida. Em outras palavras, o evento do nascimento em condições de vulnerabilidade social provoca repercussões nos vínculos familiares, na convivência familiar, bem como na autonomia da família considerando os cuidados que o nascituro está a requerer.

Trata-se de um evento ocasional e que demanda atenção imediata. Logo, configura uma contingência social, fora da realidade cotidiana. Como vimos nos termos dos estudos da Prof. Potyara mesmo tendo o nascimento uma previsibilidade, do ponto de vista de tempo para acontecer, trata-se de uma contingência. (Ibdem: 2009, 15).

De outra parte temos de reconfigurar a questão para identificar as vivências de inseguranças sociais, para além do evento nascimento, mas como o processo que está a envolver o próprio. Assim, é o caso de identificarmos a realidade vivenciada pela própria gravidez, pela realidade da maternidade e da paternidade vivenciada, por exemplo, por adolescentes ou jovens, nas diversas situações que podem ocorrer, incluindo a gravidez desejada ou não. Tais vivências ensejam inseguranças no campo material e no campo relacional, bem de acolhida. Um olhar renovado carece de ser dirigido ao campo relacional, porque

neste pode residir sim, fragilização de vínculos, instalação de conflitos, vivência de abandono, solidão e outras expressões de insegurança.

As práticas equivocadas que observamos neste aspecto dizem respeito à reiteração da tradição da Legião Brasileira de Assistência – LBA. Porquanto se cobra contrapartida da mãe em troca do enxoval, já que esta deve frequentar as palestras do CRAS para receber o benefício. Deste modo, a provisão vira recompensa, negando o direito, afirma o velho óbolo. Ademais, a experiência demonstra que há uma preferência por lidar com provisão, em virtude de nascimento, em forma de bens em detrimento de pecúnia. Novamente, temos que asseverar a resistência da tradição para uso político e do clientelismo, quando a distribuição de enxovais afirma a marca do governo e a imagem do governante. O exemplo do Distrito Federal é clássico: na capital da república, uma nova gestão do SUAS procedeu a extinção de um Programa que se chamava *mãezinha brasiliense*, mantendo a distribuição de Kits para a criança em forma de bens e repasse do auxílio em Pecúnia, de modo que não houve nenhum prejuízo. Ora, na última campanha eleitoral o Programa de governo da oposição anunciou o retorno do *mãezinha*, sendo que havia entrega de Kits direto nos hospitais muitas vezes pelas mãos dos agentes políticos.

3.4 - Situação de calamidade pública, Desastres e Prestação de Benefícios Eventuais: Subsídios para Orientações Técnicas

Neste ponto nos dedicamos a atender a demanda deste Produto IV no tocante a apresentação de subsídios para orientações técnicas a respeito da temática acima mencionada.

Ao invés de tratarmos do que sejam caracterizações de provisões de benefícios eventuais, considerando que disto já tratamos, nosso objeto é discutir quais são as competências da assistência social nas realidades de desastres e, diante destas, o que é campo de prestação de benefícios eventuais.

Todo o Produto III versou sobre esta temática, de modo que, neste item, faremos um quadro síntese das principais formulações com alguns aportes objetivos para subsidiar o trabalho de orientação aos municípios.

Preliminarmente, faz-se necessário admitir que não existem tipos diferenciados de benefícios eventuais, conforme já abordamos e caracterizamos. Na verdade, as situações, os eventos, as realidades, as ocorrências, se apresentam e são vivenciadas de modo diverso, constituindo necessidades e desproteções diferentes.

Porquanto, também neste tema, qual a seja, calamidade pública ou desastre, significa entender que estamos tratando igualmente de situação de vulnerabilidade e risco social em virtude da ocorrência do desastre, da decretação do estado de calamidade pública ou do reconhecimento da situação de emergência no município.

Assim, o conceito de benefício eventual é o mesmo, assim como sua configuração e caracterização. Seu objetivo e finalidade são similares.

Neste campo, o desafio maior deste estudo de consultoria é discernir qual o nosso papel nos tempos atuais, considerando o que tradicionalmente exercemos na atenção a população por ocasião dos desastres e realizar um deslocamento para o lugar de política de apoio que não ocupa mais função central nas ocorrências de desastres.

Nesta toada, é necessário observar que a utilização da questão da calamidade pública nas normativas, a partir da LOAS, resulta em equívocos e limitações conceituais e, por conseguinte, na atuação e alcance dos resultados da política. Importa, a nosso ver, a adoção do conceito de desastre como apropriado para a intervenção da política de assistência social e garantia da ampliação da proteção social.

Historicamente, a assistência social ocupou um espaço importante na proteção à população vítima de desastres, tendo em conta a concepção e a prática tradicional como única “*ação social*” para a pobreza e, também, em razão da ausência da política de proteção e defesa civil. Tal espaço faz parte do espólio que marca a tradição da assistência social como única política voltada para os excluídos e que ainda persiste. A insistência nesta questão é importante porque concernente a benefícios

eventuais e particularmente, no caso da atenção a população afetada por desastres, estamos tratando de pavimentar um caminho de ruptura que tem se mostrado difícil. É bem verdade que a intuição da política de Defesa Civil no país como sistema institucional é recente, bem como os conceitos e conteúdos da própria política que incluem não só defesa como proteção. Contudo, anote-se um crescente incremento na sua organização, sobretudo nos últimos 10 anos, o que demonstra as potencialidades para o cumprimento de suas responsabilidades, questão a ser abordada adiante.

Quanto ao Tratamento Normativo do assunto pela Assistência Social, as referências que possuímos são o Decreto nº 6.307/2007 e a Lei nº 12.435\ 2011. Em razão da análise que faremos é preciso reproduzir texto integral da legislação: Art. 22: da Loas *“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, como base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social”*.

Ressaltamos a mudança em relação à Lei nº 8.742\93 a qual entendemos significativa do ponto de vista jurídico, político e conceitual para os benefícios eventuais: todas as situações foram agregadas no mesmo artigo – morte, nascimento, vulnerabilidade temporária e calamidade pública. Na Loas original o artigo 22 definia apenas natalidade e morte como situações em que haveriam benefícios instituídos relegando as outras situações como facultativas num então parágrafo 2º. Tal alteração fortalece o entendimento que temos esclarecido quanto à constatação de que todas as previsões de prestação de benefícios eventuais configuram eventos onde as famílias e indivíduos sofrem danos, perdas, prejuízos, agravos por situação de vulnerabilidade e risco social temporário.

No Decreto nº 6.307/2007, que dispõe sobre benefícios eventuais, a situação de calamidade pública comparece no artigo 1º, que define os benefícios e prevê as situações. Adiante, no artigo 7º, parágrafo único, ao descrever como seriam entendidos os riscos, perdas e danos que caracterizam a situação de vulnerabilidade temporária, a norma estabelece que tais riscos, perdas e danos podem decorrer, entre outros, de desastres e de calamidade pública.

Além disso, prevê no artigo 8º a possibilidade **de criação de benefício eventual específico para calamidade: Art. 8º: “Para atendimento de vítimas de calamidade pública, poderá ser criado benefício eventual de modo a assegurar-lhes a sobrevivência e a reconstrução de sua autonomia...”**.

O parágrafo único define estado de calamidade pública: *“Para fins deste Decreto, entende-se por estado de calamidade pública o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, advinda de baixas temperaturas, tempestades, enchentes, inversão térmica, desabamentos, incêndios, epidemias, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou a vida de seus integrantes”*. É interessante anotar que o decreto acaba tratando, no nosso entendimento, a calamidade pública como motivo e a vulnerabilidade temporária como situação. **O que sugere que não são benefícios diferentes.** Isto porque, como mostramos acima, no artigo 7º, a questão da calamidade e do desastre figura como causa das perdas e danos, que caracterizam uma situação de vulnerabilidade.

Além disso, cabe ressaltar que a norma faz diferenciação entre desastres e estado de calamidade pública ao referir que riscos, perdas e danos podem advir de desastres e calamidade pública (art. 7º, inciso IV). Em que pese à insistência da norma na diferenciação **é preciso entender que a ocorrência constitui o desastre sendo a Calamidade Pública o reconhecimento jurídico formal de estado ou situação de anormalidade pelo Poder Público e ocorre necessariamente em razão de desastre de grandes proporções.**

Em resumo, podemos reafirmar considerando as normativas da assistência social que analisar situação de calamidade pública é tratar da ocorrência de desastres.

Com efeito, as famílias afetadas se encontram em situação de vulnerabilidade social, a qual configura insegurança social, seja em relação a sua sobrevivência, a sua acolhida e \ou ao seu convívio. Tais desastres podem ensejar reconhecimento pela Defesa Civil Nacional de Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública, de acordo com suas proporções e com a capacidade do município em lidar com o enfrentamento dos problemas causados. É neste contexto no qual as realidades de desastres se processam nos municípios e demandam todo o tipo de necessidades para a população afetada que se discute a prestação de benefícios eventuais e a pertinência da instituição de uma provisão específica prevista no artigo 8º do Decreto nº. 6.307/2007, destinada a assegurar *“a sobrevivência e a reconstrução de sua autonomia”*.

Quanto a Legislação da Defesa Civil sobre o tema, apresentamos o grupo principal: a Lei nº 12.340/2010, com suas alterações recentes que tratam especialmente das transferências de recursos da união para ações de prevenção em áreas de risco e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres; o Decreto nº 7.257/2010 que constitui o regulamento; e a Lei nº 12.608/2012 que é a norma substantiva, pois trata da instituição do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC, da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC e cria um Sistema de Informações e Monitoramento de Desastres.

As principais definições do nosso interesse encontram-se no Decreto nº 7.257/2010 ora em vigor, com alterações efetuadas pelo Decreto nº7.505/2011, sendo reafirmadas na Lei que instituiu a Política em 2012. Assim, temos um conjunto de nove incisos, os quais, citamos abaixo:

“Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - defesa civil: conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social;

II - desastre: resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um cenário vulnerável, causando grave perturbação ao funcionamento de uma comunidade ou sociedade envolvendo extensivas perdas e danos humanos, materiais, econômicos ou ambientais, que excede a sua capacidade de lidar com o problema usando meios próprios;

III - situação de emergência: situação de alteração intensa e grave das condições de normalidade em um determinado município, estado ou região, decretada em razão de desastre, comprometendo parcialmente sua capacidade de resposta;

IV - estado de calamidade pública: situação de alteração intensa e grave das condições de normalidade em um determinado município, estado ou região, decretada em razão de desastre, comprometendo substancialmente sua capacidade de resposta;

V - ações de socorro: ações imediatas de resposta aos desastres com o objetivo de socorrer a população atingida, incluindo a busca e salvamento, os primeiros-socorros, o atendimento pré-hospitalar e o atendimento médico e cirúrgico de urgência, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional;

*VI - **ações de assistência às vítimas:** ações imediatas destinadas a garantir condições de incolumidade e cidadania aos atingidos, incluindo o fornecimento de água potável, a provisão e meios de preparação de alimentos, o suprimento de material de abrigo, de vestuário, de limpeza e de higiene pessoal, a instalação de lavanderias, banheiros, o apoio logístico às equipes empenhadas no desenvolvimento dessas ações, a atenção integral à saúde, ao manejo de mortos, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional;*

VII - ações de restabelecimento de serviços essenciais: ações de caráter emergencial destinadas ao restabelecimento das condições de segurança e habitabilidade da área atingida pelo desastre, incluindo a desmontagem de edificações e de obras-de-arte com estruturas comprometidas, o suprimento e distribuição de energia elétrica, água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem das águas pluviais, transporte coletivo, trafegabilidade, comunicações, abastecimento de água potável e desobstrução e remoção de escombros, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional;

*VIII - **ações de reconstrução**: ações de caráter definitivo destinadas a restabelecer o cenário destruído pelo desastre, como a reconstrução ou recuperação de unidades habitacionais, infraestrutura pública, sistema de abastecimento de água, açudes, pequenas barragens, estradas vicinais, prédios públicos e comunitários, cursos d'água, contenção de encostas, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional; e*

*IX - **ações de prevenção**: ações destinadas a reduzir a ocorrência e a intensidade de desastres, por meio da identificação, mapeamento e monitoramento de riscos, ameaças e vulnerabilidades locais, incluindo a capacitação da sociedade em atividades de defesa civil, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional.”*

Da análise das normativas atualmente em vigor e da pesquisa realizada é possível depreender que a assistência social ao realizar atenções em situação de desastres, seja no campo de prestação de serviços, ou de benefícios, se situa no domínio de uma política pública – PNPDEC –, que vem se constituindo como tal recentemente, por meio de um Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC. A defesa Civil constitui assim um conjunto de ações, tanto no campo do socorro imediato, como da prevenção e recuperação sendo seu objeto os desastres e seu objetivo minimizar seus impactos e/ou evita-los. Convém então ficar claro que a política de assistência social, neste caso, intervém no campo de outra política pública. Por isso é fundamental buscar a definição precisa de sua

competência diante de um objetivo que é a proteção social da população em situação de desastres.

A atenção pública aos desastres é competência precípua da Defesa Civil, sendo a assistência social política setorial com funções definidas, para garantia de Segurança de Acolhida, de Convívio e de Sobrevivência. Restou evidente, como vimos, que a regulação da Defesa Civil apresenta algumas disposições concorrentes e outras similares às competências e mesmo atribuições da assistência social. É o caso de esclarecer já que a Defesa Civil refere a “*Ações Assistenciais e Assistência às vítimas*”, de “*abrigo e vestuário*”, por exemplo. No exame dos dispositivos identificamos que há financiamento previsto, na legislação, para o atendimento a tais atribuições nas situações de desastres.

O conceito de desastre adotado pela Defesa Civil é apresentado como um fenômeno físico, resultado de “eventos adversos”, os quais são classificados em diversos tipos, sendo os de causas naturais os que mais ocorrem no Brasil.

Os seis tipos de desastres mais predominantes em estudo realizado nos reconhecimentos da Defesa civil durante os últimos cinco anos possuem sua ocorrência relacionada à escassa ou alta existência de chuvas com a predominância de estiagens e secas, seguidas de enxurradas e enchentes.

Na verdade, o desastre carrega uma dimensão social, deve ser entendido por sua mediação de classe, não sendo um evento natural simplesmente, trata-se de uma produção social.

Segundo Valencio, ainda que não haja consenso sobre um único conceito, “*A compreensão dos desastres para a Sociologia focaliza centralmente a estrutura e dinâmica social que, num âmbito multidimensional e multiescalar, dá ensejo a variadas interpretações acerca das relações sociais territorial, institucional e historicamente produzidas.*”(Valencio: 2009, pág.5)

Os estudos realizados pelo NEPED\UFSCar (Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Desastres) para o Conselho Federal de Psicologia (CFP, Brasília, 2011) abordam o entendimento de desastre como crise que ocorre num tempo determinado. Significa entender que são produções históricas e determinadas e que, como crise, sua compreensão também depende e é construída pela vivência do afetado. Assim, o dano é vivenciado, produz sofrimento e isto também compõe o conceito de desastre. Em outras palavras, para os autores, o ponto de vista dos afetados deve fazer parte do entendimento e ser considerado na consecução de políticas públicas.

Para o estudo: *“Como acontecimentos sociais, desastres entremeiam a dinâmica e estrutura da sociedade, apresentando dimensões objetivas e subjetivas tanto na forma como são produzidos como também vivenciados.”*(Ibdem: pág. 26)

A dimensão subjetiva do desastre, no que tange aos danos, nos leva para questões que estão além da capacidade de captação dos instrumentais do AVADAN – Avaliação de Danos da Defesa Civil - ou até mesmos dos formulários e cadastros da assistência social os quais privilegiam a dimensão das perdas materiais. Abordaremos esta temática adiante.

Quando discutimos a relação dos desastres com a política de assistência social e a prestação de benefícios eventuais no Produto III, traçamos um campo de competência no âmbito da política de Defesa Civil a ser prestado na realidade dos desastres para a população afetada, o qual se diferencia da prestação de Benefícios Eventuais como campo de atribuição da política de assistência social. Tal campo de competência constitui a prestação de provisões como Atenção Coletiva Emergencial sendo atribuição precípua da Defesa Civil pois trata-se de distribuição massiva de bens e meios para recompor as condições de sobrevivência da população afetada,

Relativamente à política de assistência social, em primeiro lugar, consignamos o entendimento de que as famílias afetadas por desastres, seja qual for o tipo, encontram-se em insegurança social.

A insegurança social deve ser vista nas várias facetas e escalas, sendo que as perdas não são medidas burocráticas, nem instrumentais, sobretudo na realidade dos desastres. Há as perdas dos meios de sobrevivência, dos meios de trabalho, do seu espaço privado – sua casa –, do convívio, do compartilhamento, da vida comunitária, das vidas humanas, dos animais, dos utensílios, dos objetos, dos móveis, das suas lembranças, da sua história, das condições de locomoção, de autonomia, de protagonismo.

Acrescem às perdas sofridas, os danos do estigma e da culpabilização muitas vezes veladas, outras não, pela ocorrência do próprio desastre, particularmente com respeito à população que habita as denominadas áreas de risco. Mas, mesmo em relação a outros tipos de desastre, há revitimização quando a burocracia pública lida com as famílias de modo estigmatizante e segregacionista.

Donde reafirmamos que nos desastres a proteção da assistência social deve ocorrer com a cobertura de todas as seguranças num cenário de total insegurança. **A Segurança de Sobrevivência** para a provisão de meios para sobrevivência material e de redução dos danos sobre sua autonomia. **A Segurança do Convívio** para garantir condição de minimização das rupturas ocorridas e proporcionar condição de convivência familiar. **A Segurança da Acolhida, destacadamente por meio do Serviço de Proteção Em Situações de Calamidade Públicas e de Emergências**, para garantir o direito ao abrigo, ao espaço de acolhida, a recuperação da própria Segurança do convívio.

Com efeito, na ocorrência dos desastres a resposta da assistência social carece ocorrer de modo integrado e articulado com a oferta de serviços e benefícios. Neste caso, estamos falando de Serviços da Proteção Básica e Especial, os quais devem prover as Seguranças que referimos.

De acordo com as contribuições da Oficina de Especialistas, as provisões materiais prestadas nas situações de desastres para ocorrer às

necessidades imediatas, as quais também podem ser denominadas *ações de caráter de emergência*, conforme a Loas em sua redação dada pela Lei nº 12.435/2011, art. 12, Inciso III, não seriam consideradas como benefícios eventuais. Segundo o entendimento da Professora Sposati, estas prestações constituem *atenção coletiva* em realidades que requerem ações de emergência.

Portanto, são prestações em caráter de emergência, dirigidas a todos os afetados pelo evento e, sendo atenção coletiva, não serão submetidas a testes de meios como requerem ainda os benefícios eventuais, ou a identificação de atendimento de requisitos, nem ao preenchimento de formulários individuais e assinaturas de recibos.

Nestes termos, estamos tratando da prestação de **atenção coletiva como direito de cidadania de todos**, afirmando um modelo contra a estigmatização dos afetados, contra a reprodução do não direito, contra a revitimização e a desumanização. Enfim, não reprodução de práticas autoritárias e discriminatórias.

Com este entendimento admitimos que as várias provisões hoje prestadas ora pela Defesa Civil como atenção coletiva ora pela assistência social como benefícios eventuais com superposição de competências e sem uniformização da intervenção, incluindo aí ações de outras políticas setoriais, devem ser definidas em termos claros.

Isto porque já comentamos das constatações de superposições de ações, de atribuições concorrentes e indefinidas, porquanto também fragmentadas e desarticuladas.

- **De modo que caberá a Política de Proteção e Defesa Civil** conforme o inciso VI do Decreto: “*ações de assistência às vítimas*” a prestação de atenção coletiva procedendo a entrega das provisões requeridas as quais em termos gerais estão descritas no próprio Inciso: “*ações imediatas destinadas a garantir condições de incolumidade e cidadania aos atingidos, incluindo o fornecimento de água potável, a provisão e meios de preparação de alimentos, o suprimento de material de abrigo, de vestuário, de limpeza e de higiene pessoal...*”

Esta posição encontra sentido em substância e amparo na Política de Proteção e Defesa civil. A Lei nº 12.608/2012, em seu artigo 5º, inciso II, prevê como objetivo da PNPDEC prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres.

A Política define como competências para os municípios, entre outras: *promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situação de desastre; organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança; e, prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.*

Ora, se são atribuições para a política de defesa civil do município – e no caso temos ações que eram tradicionalmente realizadas pela assistência social – e considerando o recente processo de organização da defesa civil em Sistema, e, ainda, sua missão precípua, se faz necessário organizar no município os papéis de cada política. Até porque há financiamento da Defesa Civil para tanto.

Com respeito à questão habitacional revelam-se nítidas as responsabilidades sejam da PNPDEC, sejam da área de habitação, reafirmadas por estas citações legais: *Art 14. “Os programas habitacionais da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios devem priorizar a relocação de comunidades atingidas e de moradores de área de risco.”*

- **A concessão de provisões em forma de bens materiais à população afetada por desastre constitui na fase de “assistência as vítimas” a Atenção Coletiva sendo atribuição da Política de Proteção e Defesa Civil**
- **A Provisão de auxílio aluguel, aluguel social ou moradias temporárias para as populações atingidas por desastres são de responsabilidade da política de habitação e não da assistência social.**
- **Cabe a Assistência Social a responsabilidade pela coordenação e manutenção dos Abrigos, respeitando a normatização do Serviço de Proteção Em Situações de Calamidade Públicas e de Emergências.**

- Neste sentido propomos que o gestor nacional dos dois Sistemas conduzam negociações para firmarem Protocolo Nacional de ajuste de Atribuições, alcançando todo o SINPDEC e o SUAS para se efetivar nos municípios.
- Cabe a Assistência Social garantir proteção social com base nas seguranças sociais para enfrentar os danos e agravos provocados pelos desastres, por meio de serviços e benefícios.

Em resumo, temos no desastre:

- A combinação de emergência, requerendo atenção coletiva que diz respeito ao modo de prestação das provisões, sendo de responsabilidade do órgão de Proteção e Defesa Civil, na fase de “assistência às vítimas”, bem como poderemos ter também nesta mesma fase, **requisições de provisões que corresponderão à definição de benefícios eventuais**. Além disso, **cabe a prestação de benefícios eventuais na Fase de Reconstrução ou Recuperação** nos termos do Inciso VII, na qual prevemos a intervenção da política de assistência social com Serviços e benefícios de maneira articulada.

Da análise do que consta nos incisos VI a IX, do Decreto nº 7.257/2010 identificamos que a intervenção da assistência social, por meio de serviços e benefícios eventuais se torna necessária:

Nas ações de assistência às vítimas no inciso VI — uma vez que temos então a requisição de provisões materiais e de acolhimento. Neste momento do desastre, e a depender da sua proporção, a população necessita ter restabelecidas as seguranças de sobrevivência, de acolhida e de convívio ou minimizados os danos decorrentes das inseguranças vivenciados.

- Assim, diferentemente das entregas massivas de bens na modalidade de atenção coletiva, benefícios eventuais podem ser concedidos em forma de transferência monetária para situações específicas ou mesmo em forma de bens.

- Além disso, cabe notar a importância da articulação serviços e benefícios, destacando-se o **Serviço de Proteção Em Situações de Calamidade Públicas e de Emergências**.
- **As ações de reconstrução descritas** no inciso VIII requerem à presença da política de assistência social por meio de benefícios eventuais com as diversas provisões, preferencialmente em forma de transferências monetárias para possibilitar a reorganização da vida das famílias na sua dimensão material e imaterial. Os Serviços socioassistenciais são requisitados, como, por exemplo, é caso do PAIF com o trabalho social com famílias e as ações de inserção no CADÚNICO para Programa Sociais, Benefícios e Moradia.
- **As ações de prevenção** definidas no inciso IX também podem contar com o apoio da assistência social, sobretudo com o trabalho do PAIF desenvolvido, contemplando as funções de Vigilância Social e de Defesa de Direitos. Os CRAS em cada território, por meio da vigilância social, detêm as melhores condições para auxiliar a política de proteção e defesa civil quando realizam o mapeamento e o monitoramento das situações de vulnerabilidades e riscos de ocorrência de desastres. Além disso, podem exercer importante papel no trabalho coletivo com as famílias para se fortalecerem diante da situação, adquirindo capacidades e condições de exercerem seus direitos.
- Nesse sentido, é preciso definir que a Segurança da Acolhida, como Serviço por meio da disponibilização dos Abrigos temporários, será sempre da responsabilidade da Assistência Social, mas não é o caso do auxílio aluguel em forma de benefício. Isto significa que se cabe à assistência social tal atribuição de agora em diante há se ajustar os arranjos diversos existentes nos municípios. Os diversos equipamentos que são disponibilizados para servirem como abrigos temporários em contingências de desastres, inclusive àqueles de propriedade da própria Defesa Civil deverão ser disponibilizados para Assistência Social.
 - Quanto ao Planejamento das ações dos municípios afetados, recomendamos que todos formulem e adotem um

“Plano de Intervenção da Assistência Social nas Ocorrências de Desastres nos moldes do de Proteção e Defesa Civil, com projeto, orçamento e atribuições claramente definidas. **O Plano de Contingência da Defesa Civil** é um documento obrigatório para que se estabeleça o apoio e repasse de recursos federais necessários aos municípios que sofrem desastres, com ocorrências de: *“deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos...”* A Legislação da Defesa Civil criou, no âmbito da competência do governo federal, um cadastro nacional de municípios nas áreas suscetíveis a tais desastres. Mais recentemente, a Lei nº12.983/2014 incluiu vários itens que devem constar do *Plano de Contingência*, tais como: *“indicação das responsabilidades de cada órgão na gestão de desastres, especialmente quanto às ações de preparação, resposta e recuperação; organização do sistema de atendimento emergencial à população, incluindo-se a localização... dos pontos de abrigo após a ocorrência de desastre; definição das ações de atendimento médico-hospitalar e psicológico aos atingidos por desastre; cadastramento das equipes técnicas e de voluntários para atuarem em circunstâncias de desastres; localização dos centros de recebimento e organização da estratégia de distribuição de doações e suprimentos”.*

- De modo que no nosso entendimento a assistência social deve tornar obrigatória também à existência de **um Plano de Intervenção junto aos Desastres**, estabelecendo a sua estrutura.

Neste contexto, os desastres relativos às estiagens e secas merecem destaques. Estas constituem desastres sazonais, recorrentes e sistêmicos os quais têm sido tratados de modo diferenciado porque não envolvem os riscos, os tipos de danos e grau de letalidade como nos casos de altos

índices de chuvas. Assim acabam sendo naturalizados e fazendo parte da convivência, como cenário. Não há exigência de plano de contingência pela defesa civil. A população afetada ocupa o lugar comum da invisibilidade

Os desastres do tipo Estiagens e Secas necessitam ser compreendidos como ocorrências que não encontram resolutividade e efetividade com prestação de benefícios eventuais. Não são rigorosamente Contingencias Sociais, nem tampouco temporárias.

- Assim, as **Estiagens e Secas como tipo de desastres** estão a requerer um tratamento da política de modo articulado, mas não se trata da atenção de benefícios eventuais, pela sua natureza e definição. A intervenção da assistência social neste tipo de desastre sistêmico e recorrente deve ser em forma de Programa composto por Serviços e benefícios integrados.

Não identificamos peculiaridades ou diferenças que justifiquem a criação de um benefício específico para situação de desastres como estabeleceu o Decreto nº 6.307\2007 em seu artigo 8º.

Julgamos mais apropriado a prestação em forma de pecúnia porque sendo transferências em recursos para as famílias, atenderão mais adequadamente o amplo leque de necessidades. Isto porque são ocorrências cujos danos e agravos provocados não conseguimos encerrar numa listagem. Ao discutir o conceito de desastre tratamos dos danos e deixamos claro que não se tratam apenas de danos e perdas materiais. Há a dimensão objetiva e subjetiva. Portanto todas as seguranças, incluindo a de Convívio necessitam ser garantidas.

- **As regulações e orientações da assistência social precisam ser ajustadas no caso para:**
 - ⇒ **Contemplar o adequado conceito de desastre que não se resume ao reconhecimento formal de estado de calamidade pública ou situação de emergência;**

- ⇒ **Suprimir a instituição de benefício eventual específico para situação de calamidade**
- ⇒ **Reposicionar as atribuições da assistência social, considerando Serviços e Benefícios Eventuais.**
- ⇒ **Prever o Plano de Intervenção da Assistência Social para as Ocorrências de Desastres nos Municípios, incluindo os de tipos Seca e Estiagens.**
- ⇒ **Abordar a questão da prestação dos benefícios eventuais no caso dos desastres de Secas e Estiagens.**
- ⇒ **Definir que a proteção da Assistência social em situações de desastre, independente do reconhecimento pelo governo federal como sendo situação de emergência ou estado de calamidade pública. Portanto, a proteção da assistência social nas situações de desastres depende do reconhecimento do desastre pela Defesa Civil do município e de ser requisitada por esta política a quem cabe a função precípua de tratar do problema.**

4- Proposições e Recomendações para compor Orientações Técnicas e para ajustes necessários com vistas à confecção de um novo Regulamento sobre Benefícios Eventuais

4.1 Do ponto de vista conceitual - noções e questões importantes a serem consideradas:

- ✓ Os benefícios eventuais constituem provisões de Seguranças Sociais, sendo a sua prestação voltada ao enfrentamento das inseguranças manifestadas por vivências de danos, perdas e/ou agravos porque passam os indivíduos e as famílias.
- ✓ Isto significa que nem todas as situações constituídas por vivências ocasionais de vulnerabilidade e risco social constituem objeto da prestação de benefícios eventuais, mas, com efeito, serão aquelas que forem identificadas

como expressões e vivências de inseguranças de convívio, de acolhida e de sobrevivência – sendo de rendimentos e de autonomia.

- ✓ As inseguranças de acolhida, convívio e sobrevivência que configuram contingências sociais são as que ocorrem fora do cotidiano (são incertas, ocasionais) e, por causar danos, perdas ou prejuízos, requerem uma pronta (imediate) atenção para restaurar uma situação de insegurança que é desproteção advinda de vivências de rupturas de convívio, de desabrigo, de não ter como suprir a sobrevivência, em termos materiais e de ter a autonomia comprometida.
- ✓ Segundo a Professora Potyara Pereira em importante estudo sobre benefícios eventuais: *“No caso específico da regulamentação, no Brasil, dos benefícios assistenciais de caráter eventual, tem se argumentar que, embora os eventos que lhe dizem respeito não ocorrem com regularidade e constância, são passíveis de ocorrência, porque fazem parte da condição real da vida em sociedades, especialmente as estratificadas em classes. São exemplos desses eventos nascimento, morte, desemprego, acidente, enfermidade, calamidade, entre outros. Efetivamente, ninguém está livre de se deparar com contingências sociais, ou eventos imponderáveis, que afetam com ou menor contundência ou seu cotidiano. Os pobres, dada a sua condição de vida precária, são os mais fortemente afetados por essas contingências e os menos aparelhados para enfrentá-las com os seus próprios meios. Portanto, mesmo sendo incertas, essas contingências implicam riscos (ameaças de sérios padecimentos), perdas (privação de bens e segurança social) e danos (agravos sociais e ofensas à integridade moral e cívica de pessoas e famílias).”*(Pereira, 2010:15).

- ✓ **BENEFÍCIOS** – são provisões, transferências que podem ser prestadas em forma de bens (utilidades) ou em espécie - como repasses monetários.
- ✓ **Eventuais** – no conceito de eventual temos a noção da incerteza, do inesperado e do circunstancial, do ocasional e do contingente. Portanto, do temporário.
- ✓ **Contingência** – constitui uma eventualidade sendo algo imponderável, não previsível. O evento que provocou a perda ou o dano ou o agravo será identificado como realidade diferenciada das ocorrências do cotidiano.
- ✓ **A temporalidade** - prevista e referida nos benefícios eventuais diz respeito ao tempo, ao prazo, sendo parte de seu caráter porque representam concessões emergenciais, quais sejam, imediatas para cobrir desproteções em virtudes de eventos incertos, ocasionais e imponderáveis. Portanto, seu objetivo é este, já que se destinam a restabelecer inseguranças sociais instaladas por realidades que ocorrem fora do cotidiano. Se a situação ou ocorrência deixa de ser eventual há que se constatar que não é o caso de cobertura de benefícios eventuais. A situação de agravo, dano, prejuízo deverá ser minimizada, reduzida ou restabelecida em um tempo aprazado posto que caracterizada como contingência, de outro modo, não seria mais escopo de benefícios eventuais, mas de outras intervenções.
- ✓ **Situação de Vulnerabilidade e Risco Social** – Podemos construir a seguinte formulação, com base nos estudos de Sposati: Conceituamos como Situação de Vulnerabilidade e Risco Temporários, para fins de prestação de benefícios eventuais - as ocorrências eventuais em que as pessoas ou famílias enfrentam vivências em que ficam sujeitas a sofrerem ou efetivamente sofrem padecimentos danos, perdas, agravos ou privações.

Face ao exposto, podemos afirmar sobre Benefícios Eventuais:

- São **provisões suplementares e temporárias** concedidas pela política de assistência social aos cidadãos e famílias que se encontrarem em situação de insegurança social em virtude de vivência de perdas, danos e prejuízos relativos à sua condição de proteção de sobrevivência, de convívio e de acolhida. (*Guarda consonância com a Lei nº 12.435\2011*).
- Constituem **transferências eventuais** prestadas em espécie ou em bens aos indivíduos e famílias as quais compõem organicamente as garantias do SUAS. (*Guarda consonância com a Lei citada*).
- Objetivam minimizar ou restaurar as seguranças de convívio, de acolhida e de sobrevivência nas situações de vulnerabilidade e risco social que constituem vivências de padecimentos danos, perdas ou agravos circunstanciais. Aos benefícios eventuais cabem prover segurança social para restabelecer, reparar, minimizar ou reduzir danos em situações de rupturas de convívio, de ausência de abrigo e de condições materiais de existência.
- As situações vivenciadas pelas famílias e indivíduos configuradas como de caráter eventual são entendidas como **contingências sociais**, ocasionais que acontecem fora da realidade cotidiana podendo também ser incertas e imponderáveis.
- **As Inseguranças Sociais** expressadas como experiências de agressões à vida em sua dimensão relacional podem ser caracterizadas, entre outros, por: Vivências de rupturas de vínculos, Abandono, isolamento, negligência, conflitos, violência, desemprego, discriminação, isolamento, falta de identificação e pertencimento, insegurança material, insegurança emocional, desabrigo e falta de condições de subsistência.
- Desse modo, nos termos em que estamos abordando a proposta, **não há** rigorosamente **tipos de provisões** ou benefícios segundo o evento como Morte ou Natalidade ou segundo a Situação de Vulnerabilidade e Risco Temporário ou Calamidade. Há estabelecimento de prestação de benefícios eventuais para prover seguranças sociais ou em outras palavras, para minimizar ou reparar

danos, prejuízos ou perdas provocados por vivências de inseguranças sociais. Isto significa que a rigor não se trata de relacionar ou destacar um ou outro evento em detrimento de outro. A Loas, inobstante, por questões que já foram abordadas, destacou a prestação de benefícios por morte e por natalidade e em virtude de calamidade pública, em razão disso faremos uma discussão sobre tais temáticas nos próximos itens deste trabalho.

- **Vinculação orgânica** – Benefícios eventuais integram o conjunto de aquisições da política de assistência social. Sua utilização deve ser potencializadora de acesso a outros direitos como é o caso dos serviços socioassistenciais. Com efeito, as situações eventuais nem sempre requerem tão somente respostas eventuais. Os benefícios eventuais constituem respostas emergenciais, mas não podem ser isoladas. A resposta tem que ter prontidão, todavia isto não quer dizer que esta se acaba naquela ação. A ação de proteção não se encerra com a prontidão da resposta do benefício, ainda que este cumpra um objetivo. Nos termos da reflexão de SPOSATI, o descolamento, o desligamento é a antítese da proteção de Estado. Quando referimos à organicidade de benefícios eventuais nos termos da política de assistência social estamos afirmando a qualidade da sua vinculação. Estamos considerando que estes não vicejam isoladamente e não devem ser considerados deste modo. A vinculação orgânica dos Bes às demais garantias da assistência social traduzem sua condição face à política e demonstram o seu alcance, fazendo parte da sua própria concepção. Benefícios Eventuais não podem ser entendidos, nem praticados de modo divorciado da política de assistência social. Quando isto ocorre estamos fazendo distribuição de bens e/ou utilidades e não política pública.
- **Prontidão** – As privações, as necessidades vivenciadas por sua natureza de serem contingências – imponderáveis – ocasionais – incertas – exigem respostas imediatas e emergenciais. A agilidade e a prontidão na prestação configura uma característica precípua dos benefícios eventuais. Em outras palavras são da natureza, da essência dos benefícios eventuais. Assim, não cabe na pauta de

gestão de benefícios eventuais a fila de espera, os agendamentos, as listas aguardando visitas domiciliares seja qual for à motivação, como falta de transporte ou falta de pessoal, espera por licitações, espera por liberação de recursos, entre outros mecanismos protelatórios. Neste caso, o que temos pura e simplesmente é a negação do direito.

- **Provisões** – Os suprimentos fornecidos aos cidadãos e famílias podem ser efetuados em forma de bens e em espécie\pecúnia.
- **As provisões em forma de bens** devem ter sua destinação em estreita vinculação com a política, qual seja, devem ter por objetivo o restabelecimento de Seguranças Sociais de Convívio, de Acolhida e de Sobrevivência, observando o que seja matéria da assistência social. Os bens prestados não devem se destinar a suprir as ausências e deficiências das demais políticas públicas. A relação de bens hoje praticada nos municípios e acrescida de algumas necessidades conhecidas que podem se destinar a cobertura de Seguranças Sociais da natureza de Benefícios Eventuais vai desde utensílios domésticos, vestuário, roupas de cama, botijões de gás, até a distribuição de mosquiteiros, camas, colchões. Desta lista deve se retirar os alimentos, os bens da política de saúde, da área de habitação e de moradia e de transporte.

Portanto, ainda que seja impossível definir uma listagem completa de bens a serem manejados e distribuídos como benefícios eventuais não devem compor tal listagem bens que são indubitavelmente do campo de outras políticas setoriais. As políticas setoriais que tradicionalmente ocupam esta zona de ambiguidade em que a assistência social permanece ainda sendo a suposta mediadora do acesso da pobreza ao direito de ser incluído são: Habitação; Saúde; Educação\Creche; Segurança Alimentar; Transporte e Mobilidade Urbana e Acesso a Documentação Básica.

- **As prestações em forma de transferências monetárias** vêm se mostrando mais apropriadas para dar conta dos objetivos de prontidão e de emergência e de cobertura para várias situações a que se destinam os benefícios eventuais. O fato é que como não se pode aprisionar a variedade de situações e

suas necessidades na limitada lista de bens que é hoje praticada nos municípios, não há efetivamente cobertura de benefícios eventuais. Na verdade, a prestação fica reduzida aos bens que o município pode oferecer ou disponibilizar. Nesse caso, não estamos, a rigor, a falar de benefícios eventuais como parte de política pública. Na realidade cotidiana, as situações de riscos não têm que se ajustar ao *cardápio* de provisões que estão à disposição na grande e absoluta maioria dos municípios, como ocorre hoje, mas são as ofertas que devem responder às necessidades decorrentes dos riscos.

Desse modo, como as necessidades são múltiplas e de várias naturezas não será sempre possível, de pronto, determiná-las. Ademais, o conhecimento da realidade nos instrumentaliza para tratar com requisições que são do nosso domínio cotidiano como é o caso de alimentação, vestuário, colchões, cobertores e certos utensílios que, como verificamos, são observadas nos municípios. Ainda assim, o conhecimento que temos atualmente não seria suficiente, para normatizar a cobertura de proteção nas mais diversas situações. Como afere Sposati, é preciso adquirir conhecimento dos riscos e vulnerabilidades sociais que afetam as famílias e indivíduos e mais, destacar qual é a parte que cabe a proteção da assistência social. Por estas razões principais, as transferências em espécie se revelam mais adequadas **do ponto de vista técnico** se adaptando as demandas com flexibilidade e atendendo de fato aos objetivos dos benefícios eventuais. De outra parte, **do ponto de vista de gestão** temos observado que várias dificuldades de ordem administrativa têm dificultado a operacionalidade do provisionamento de benefícios em bens, entre estas, falta de planejamento e previsão orçamentária, inoperância e\ou incapacidade da área administrativa para lidar com licitações e até dificuldades para instalar concorrências públicas em pequenos municípios para adquirir os bens.

Do ponto de vista ético-político a concessão de Bes via transferências monetárias liberam os beneficiários do clientelismo tradicional tão a gosto dos agentes políticos afeitos a entregas de bens para deixar sua marca de favorecimento pessoal, ao contrário do princípio republicano, melhor traduzido pela prática da concessão em pecúnia.

O benefício eventual em espécie pode ser discutido e regulamentado estabelecendo-se faixas de valores diferenciados ou sendo instituído valor até um determinado teto como é o caso da experiência do Distrito Federal. Assim, normas seguidas de procedimentos operacionais podem estabelecer valores, conforme grupos de situações vivenciadas.

- **Benefícios eventuais se destinam** aos cidadãos e famílias que se encontrarem em situação de insegurança social, independente de contrapartida. Trata-se de um direito cujo critério para exercê-lo é a necessidade, não podendo se utilizar de corte de renda como fator de exclusão. Portanto, fica esclarecido que a esfera de necessidades advindas das situações vivenciadas não pode ser aprisionada sob um reconhecimento por critério de elegibilidade de renda per capita, sendo que tal critério foi usado ao longo da história, tão somente, para excluir. São beneficiários das provisões de benefícios eventuais aqueles que estiverem em situação de insegurança social identificadas no campo da proteção da assistência social. Enquadram-se como beneficiários do direito aqueles que vivenciarem realidades de Insegurança Social, as quais devem possuir características de natureza contingencial e emergencial.
- **Para reconhecimento do direito** aos benefícios eventuais será tão somente necessária a identificação da situação de vivência das inseguranças sociais de convívio, de acolhida e de sobrevivência e autonomia. Tal identificação deverá ser realizada observando procedimentos de qualificação civil do

beneficiário e sua família; a Inserção no Cadastro Único é recomendável, contudo é preciso ficar muito claro que não pode ser uma condição para acesso ao direito, uma vez que diferentemente do CADÚNICO benefícios eventuais não requerem critério de renda per capita para serem concedidos. Na maioria das situações o benefício eventual será concedido aos indivíduos e famílias com residência no município em questão, por tratar-se de alcance de normatização da política de assistência social municipal, exceto em casos de população em situação de rua ou em trânsito, situação de trecheiros, pessoas em tratamento de saúde e outros casos semelhantes. Para verificação da existência de insegurança social deverão ser adotados procedimentos técnicos definidos a priori, não sendo necessária, rigorosamente, a realização de visita domiciliar.

- Deverão ser realizados procedimentos definidos para **vinculação da família em Serviços, Programas, Projetos e/ou Benefícios Continuados da Política de Assistência Social**. Tais procedimentos deverão ser objeto de Protocolos e Fluxos que devem ser acordados no município, a partir das Orientações Técnicas da esfera nacional.
- **O Processo de Trabalho para Prestação do Benefício** Eventual requer da parte dos trabalhadores do SUAS - conhecimento da realidade, realização de estudos, busca ativa, credenciamento; procedimentos de reconhecimento do direito através da escuta, entrevista, orientação, observação; sistematização das informações por meio de relatórios, elaboração de banco de dados e ou prontuários; encaminhamento e acompanhamento; inclusão no CadÚnico ou cadastramento; planejamento e orçamentação
- **Aquisições dos Beneficiários** – Benefícios Eventuais devem ser capazes de contribuir para prover proteção social. Neste sentido, a sua concessão resulta para o beneficiário por

si em redução e minimização do dano, ainda que de forma imediata e emergencial. As concessões de benefícios materiais devem resultar em segurança social. Assim, uma entrega material pode contribuir para a restauração imediata do convívio, e/ou proporcionar condições emergenciais de abrigo e/ou restaurar a capacidade de subsistência material imediata, favorecendo a autonomia comprometida.

- O **benefício eventual concedido em virtude de falecimento de membro da família** deve objetivar restaurar as seguranças sociais da família. Assim, é preciso realinhar o olhar para buscar a centralidade na atenção à família. Trata-se de, essencialmente, voltar à preocupação para o impacto decorrente da perda e objetivar enfrentar e minimizar as inseguranças afetadas. Portanto, o objeto central da proteção social a ser garantida pela política de assistência social não é o corpo insepulto, mas prover a atenção às pessoas que vivenciam agravos.
- **O Serviço de Sepultamento** não constitui atribuição da assistência social, sendo que a previsão de sua gratuidade para às famílias deve ser estabelecida em legislação do município;
- **A Preparação do corpo e o translado** também não constitui matéria de competência da assistência social devem ser de responsabilidades atribuídas aos Serviços ou Empresas Funerárias as quais são incumbidas dessa responsabilidade pela gestão pública. Em outros termos, estamos discutindo o repasse de Serviços para as Empresas Funerárias, os quais devem ser tratados como concessões públicas. Em geral a administração pública trata as concessões por meio do instrumento de Contrato. Neste caso, ao autorizar a Concessão deve se estabelecer em cláusula a prestação do Serviço aos Usuários da Assistência Social.

- **O benefício eventual para a situação de morte de um membro na família deverá**, preferencialmente, ser repassado em forma de pecúnia o qual será destinado a suprir as necessidades da família para fazer face ao impacto da perda do ente. É recomendável que esta prestação seja desvinculada das despesas com a Urna Funerária.
- **A concessão da urna funerária** poderá ser realizada em forma de bem ou em forma de pecúnia. Também é recomendável, como medida adequada e racional de gestão, tendo em vistas os princípios da economicidade e racionalidade, bem como para otimização, que se examine a possibilidade de realizar contratos com funerárias para fornecimentos de urnas funerárias ao invés de realizações de licitações próprias para aquisição.
- Por fim, o princípio é que não cumpre à assistência social ser responsável pelo acesso do indivíduo ou família às outras políticas ou substituí-las de modo precário quando se trata de um direito que lhes cabe. Se assim procede, a assistência social reitera para si o clientelismo e a tutela, forjando uma categoria de não cidadãos que só seriam incluídos pela sua mão.
- **O Benefício Eventual em virtude de nascimento** necessita ser realinhado nos termos da concepção de benefícios como provisão de seguranças sociais tão somente em matéria de assistência social.
- Tal concepção contempla uma visão alargada de proteção social que enxerga as vivências de inseguranças desde a gravidez, entendendo que as realidades da maternidade e da paternidade podem também requerer provisão dos benefícios eventuais.

- Portanto, o benefício eventual destinado à situação de nascimento deve compreendê-lo como processo e não somente após o evento, considerando a gestação.
- Sua prestação deve ser realizada preferencialmente em forma de transferência monetária para que possa atender a família e não somente como enxoval para a criança.
- A concessão de enxovais para nascituro deverá ser prestada sem prejuízo da transferência monetária. Cabe ao gestor nacional proceder e normatizar quanto a sua composição mínima, observando normas técnicas e padrões de qualidade, uniformizando e balizando o que constitui necessidade para a criança e sua mãe nos termos da política de assistência social.

4.2 – Quanto a Regulamentação e Gestão

Nos Produtos I, II e III, abordamos a questão do regramento dos benefícios eventuais, as interpretações e as alterações ocorridas. Procedemos à análise contemplando aspectos históricos e de compreensão desde a formatação da Lei Orgânica da Assistência Social, até porque fomos protagonistas na sua consecução o que nos deu condições de analisar a questão política e historicamente.

De modo que no momento atual com o percurso realizado cabem as correções de rumos com vistas ao aprimoramento do regulamento para permitir os passos necessários à ruptura que a prestação de benefícios eventuais está requerer.

A Loas alterada pela Lei nº 12.435/2011 - Lei do Suas, repete a definição de benefícios eventuais do Decreto nº 6.307/2011, com uma alteração importante, em relação a Loas original: define os benefícios eventuais, sem destaques em dispositivos separados, juntando então os auxílios natalidade e morte e as situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. Assim, a nova Loas os define e os consolida imprimindo-lhes a mesma estatura

no caput da definição dos benefícios e não em parágrafos separados com a formulação de “*poderão ser criados*”. Esta, no nosso entendimento, é uma mudança significativa que requisita um tratamento novo e adequado à norma.

Temos então três questões importantes na nova Lei do Suas a serem objeto de interpretação e orientação normativa específica do gestor nacional, com a participação do CNAS. A nova Lei trata igualmente todas as supostas modalidades de benefícios eventuais; não prevê critério de acesso por corte de renda per capita. E atribui a definição da própria concessão e do valor dos benefícios aos Estados, municípios e Distrito Federal, a partir de critérios e prazos resolvidos pelos Conselhos.

Do mesmo modo os artigos 13, 14 e 15 em que refere às competências de Estados, Municípios e Distrito Federal também sofreram modificações atribuindo responsabilidade por destinar recursos para o financiamento do conjunto de benefícios eventuais sem nenhum destaque.

- Portanto, as legislações estaduais e municipais devem, conceitualmente, tratar os benefícios eventuais como um todo, podendo fazer à remissão ao artigo 22, referindo-se genericamente a situação de vulnerabilidade social, pois esta contempla todas as situações.
- Em parágrafos separados podem-se destacar situações específicas e, entres estas as de morte e natalidade, assim como as ocorrências de desastres. Cabe lembrar que trabalhamos conceitos e caracterizações em item específico os quais devem ser utilizados na regulamentação.
- Há que se proceder à edição de novo decreto federal alterando o Decreto nº 6.307/2007 para ajustar:
 - ⇒ A definição de benefícios eventuais contemplando às seguranças sociais;
 - ⇒ Inserir de modo mais pertinente e coerente às seguranças sociais com um conjunto de situações possíveis de

vivências de inseguranças, sem, contudo, esgotá-las, para servir como parâmetro, no regulamento;

⇒ Contemplar as definições mais aproximadas possíveis de: Contingência Social, Temporário, Eventualidade, Emergência;

⇒ Aprimorar o conjunto de princípios de benefícios eventuais, face à experiência acumulada;

⇒ Inserir algumas vedações e proibições claras, com base na experiência acumulada;

⇒ Prever as competências de Estados, Municípios e Distrito Federal, quanto ao balizamento da concessão e valores dos benefícios em face do parágrafo 1º, do artigo 22 da Lei nº 12.435/2011;

⇒ Prever as competências dos Conselhos Municipais, Estaduais e do Distrito Federal quanto ao balizamento dos critérios e prazos para a prestação de benefícios eventuais, face ao parágrafo 1º do artigo 22 da Lei nº 12.435/2011;

⇒ Tratar das competências dos Estados, municípios e Distrito Federal quanto a destinação de recursos financeiros para pagamento dos benefícios eventuais previstas nos artigos 13, 14 e 15 da referida Lei.

⇒ Estabelecer parâmetros a respeito da gestão dos benefícios eventuais, contemplando o planejamento, o orçamento, a administração e os procedimentos e fluxos para o reconhecimento do direito e para concessão;

⇒ Contemplar os ajustes no Benefício Eventual em virtude de morte de membro na família;

⇒ Contemplar o conjunto de provisões que são de outras políticas setoriais e que não constituem benefícios eventuais do campo da assistência social;

⇒ Observar e ajustar as atribuições da assistência social na prestação de benefícios eventuais nas ocorrências de desastres;

- ⇒ Inserir o Conceito de desastre, reposicionando a questão do estado de calamidade e de emergência, suprimindo a instituição de benefício específico dirigido a situação de calamidade pública;
- ⇒ Importante prever dispositivo com diretriz sobre orçamentação e financiamento a fim de que as legislações estaduais, municipais e do Distrito Federal não imponham critérios ilegais, em razão das restrições orçamentárias.
- Recomenda-se que as orientações acerca das alterações nas legislações estaduais, municipais e do Distrito Federal sejam antecedidas pela formulação da Minuta do Novo Decreto.
- As Orientações para os Conselhos devem igualmente aguardar Minuta nacional de novo regulamento a fim de que não se perca a uniformidade e os parâmetros requisitados.
- É preciso ficar claro na legislação tanto pela afirmação de quem tem direito como pela negação de que é vedado exigir comprovação de renda.
- Importante notar que não havendo critério objetivo imposto pelo corte de renda, tão a gosto de quem lida com orçamento, inaugura-se uma nova cultura de reconhecimento do direito pela identificação da necessidade, qual seja da insegurança social expressada pelo dano, padecimento, perda, prejuízo e/ou agravo. Certamente será instalado um debate mediado pela escassez e limitação de recursos orçamentários que será de limitar o acesso, estabelecendo possivelmente uma fila de espera ou lista de prioridade tendo como baliza a gravidade da situação. Teremos aí uma medida que não está no âmbito de competência deste trabalho discutir. Trata-se do debate, possivelmente, de medida e de gradação de insegurança social.
- Em relação às **responsabilidades e competências das políticas setoriais**, objeto de nosso trabalho, no item, **Interfaces**, a recomendação é que no novo regulamento nacional seja utilizado o nosso material de pesquisa, sintetizado neste Produto e tratado no

Produto II, fazendo remissão à legislação que ampara e obriga as respectivas políticas a prestarem proteção à população. Além disso, caso já exista pacto ou protocolos nacionais firmados convém citá-los no regulamento nacional, indicando aos Estados, Distrito Federal e Municípios comportamento similar.

- As questões discutidas no item **benefício eventual em virtude de morte de membro da família** remetem à necessidade de pesquisa e opinião no campo jurídico, mais detidas para orientações a respeito dos procedimentos mais adequados quanto a apropriação pelos municípios da questão do sepultamento como serviço público e do serviço de traslado e preparação de corpos os quais não podem mais continuar sob a responsabilidade da política de assistência social e não constituem objeto de benefícios eventuais. Para encaminhar tais questões da forma mais adequada sugerimos estudo jurídico sobre a temática do sepultamento como Serviço de responsabilidade pública, envolvendo a questão das empresas funerárias como concessões públicas, frente às competências da política de assistência social.
- Por fim, a vinculação orgânica de benefícios eventuais às demais garantias do Suas e a constatação de seu divórcio hoje em relação a política - problemática que cria barreira intransponível à realização da ruptura necessária para o lugar de direito - nos impele a recomendar que a revisão de sua normatização não deva ser formulada separada das demais previsões e dispositivos da política de assistência social. Isto só reforçaria a fragmentação, a desarticulação e as dificuldades em assimilar a concepção de benefícios no campo da assistência social.
- A questão da prestação e gestão propriamente de benefícios eventuais não se constituiu em matéria específica dos nossos estudos, embora tenha permeado nossa reflexão e surgido em nossa pesquisa de campo. Ademais, nossa experiência de gestão nos credencia a formular e sistematizar algumas ideias nesse sentido. Até porque uma avaliação criteriosa da

problemática nos dias atuais nos remete a conclusão de que muitas dificuldades na prestação de benefícios eventuais se encontram no domínio da gestão.

- Em relação à normatização, recomendamos que os municípios tenham um regulamento de Bes e que formulem a partir desse um documento operacional consolidando a resolução do Conselho e o ato do Gestor, contendo instruções com os itens: Procedimentos para Reconhecimento do Direito; As situações de previsão do benefício se em pecúnia, se em bens; Prazos e critérios; Trabalhadores que operam; Atribuições de cada um; Fluxos de prestação do benefício, incluindo a solicitação\pedido até a concessão; Informações ao beneficiário;
- O Planejamento, a previsão orçamentária e as metas para benefícios eventuais devem constar do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentária, da Lei Orçamentária do Município e do Plano Municipal de Assistência Social com discriminação do que sejam bens ou pecúnia.
- Para uma adequada previsão de meta e orçamento é necessário que o município lance mão de dados, pesquisas, estudos de necessidades e demandas reprimidas capazes de subsidiar o seu planejamento e proposta orçamentária.
- A prestação de contas é peça importante para atestar o repasse do benefício, subsidiar o planejamento, compor processos de controle interno e de controle social.
- Recomendamos a manutenção de banco de dados e de estatísticas, para possibilitar estudos, pesquisas, planejamento e prestação de contas.
- A prestação de benefícios eventuais deve ser, ao máximo, **descentralizada**, para evitar deslocamentos desnecessários aos

usuários, considerando a situação peculiar em que se demanda a concessão.

- A Identificação das Inseguranças Sociais de Convívio, e/ou de Sobrevivência e/ou de Acolhida não constitui, no nosso entendimento, atribuição exclusiva dos profissionais assistentes sociais.
- A realização de visita domiciliar não pode ser condição ou requisito para o reconhecimento do direito ao benefício eventual
- Os bens a serem adquiridos devem manter um padrão de qualidade. Isto significa que estes devem seguir requisitos e normas técnicas a serem expedidas por regulação nacional, já que estamos tratando de benefícios de uma Política no âmbito de um Sistema Único e que é Nacional. Assim, estamos recomendando que os bens, por exemplo, que compõem as provisões do “Kit Natalidade”, como chamado pelos municípios, devem observar normas e especificações técnicas dentro de um determinado “*Padrão de Qualidade*”. Da mesma forma será o caso para a concessão de vestuário, lençóis, colchões, cobertores, utensílios e outros. Até, se for o caso, de continuidade, ainda que por um tempo de transição, de concessão de cestas básicas, estas tem que seguir um padrão, uniforme, com especificações e definição nacional. Nas visitas de campo, anotei que municípios se ressentem desta orientação e normatização nacional para compor os processos de aquisições e compra de bens para prestação de benefícios eventuais. O debate em torno de Padrões de Qualidade para os Serviços Socioassistenciais está em pauta no SUAS, sendo que o mesmo carece de ocorrer em relação ao fornecimento de benefícios eventuais em forma de bens.
- As condições de administração do benefício, o tempo de aquisição quando se tratar de bens, a disponibilidade dos trabalhadores ou

de outros meios não pode servir de motivo para comprometer a **prontidão na entrega.**

5. Interfaces e Articulações Necessárias – Passagem indispensável de um espólio relutante

A pavimentação do terreno para construirmos de modo cada vez mais firme a ruptura com a prática da prestação de benefícios eventuais como distribuição de limitados bens para as emergências dos necessitados mais graves, incluindo os benefícios de responsabilidade das várias políticas setoriais, se ancora na delimitação do domínio da própria política de assistência social e na sua capacidade de transferir uma herança indevida para os herdeiros próprios. Ao mesmo tempo, a ruptura deve se pautar num horizonte bem definido, de onde se quer chegar, ainda que a chegada não seja em curtíssimo prazo. Para lembrar que a passagem das creches – herança da LBA – para a Educação – persiste por mais de uma década sendo que a transferência de provisões possui peculiaridades em relação a Serviços.

No trabalho que realizamos no Produto II, elencamos, com base nas informações dos Censos SUAS e de Levantamentos Nacionais, o conjunto das principais políticas setoriais para as quais fazemos provisões a título de benefícios eventuais: trata-se da política de Segurança Alimentar, como é o caso de assegurar o direito a provisão de alimentos que a assistência social ainda faz por meio de cestas básicas; da política de saúde a qual possui tais provisões plenamente normatizadas; da política de habitação já que moradia é um direito constitucional; da política de direitos humanos; da política de mobilidade urbana, bem como temos os casos das tarifas por Serviços Urbanos que nos remete ao Programa Nacional de Energia e Acesso a Água Potável sendo que este último não constou do Produto II.

As contribuições da Oficina de Especialistas realizada nos dias 22 e 23 de outubro de 2014 pelo Departamento de Benefícios Assistenciais enfatizaram que o rumo a ser tomado para definição das especificidades de benefícios eventuais é afirmar sua finalidade como restaurador de

inseguranças sociais, assim como enfatizaram a necessidade de que a política de assistência social deixe de prover garantias, por meio de benefícios eventuais, que são de responsabilidades de outras políticas.

A Segurança Alimentar constitui um direito social, consagrado na Constituição por meio de emenda em 2010, compõe o artigo 6º no capítulo dos direitos sociais – o direito humano a alimentação adequada é patamar civilizatório no Brasil. Contudo, para que de fato saia do papel e se materialize é necessário que se ocupe de suas garantias também em relação a **cestas básicas** que atualmente consistem **em distribuição universal por benefícios eventuais**. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar – LOSAN nº 11.346\2006 estabelece: “Art. 2º *A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.*” Em seu artigo 7º a norma prevê a organização do Sistema de Segurança Alimentar – SISAN como responsabilidades de Estados, municípios e Distrito Federal: Art. 7º *A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitada a legislação aplicável”.*

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome possui em sua estrutura a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN a quem compete: *planejar, implementar, coordenar, supervisionar e acompanhar programas, projetos e ações de SAN, de acordo com as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, estabelecidas pelo Decreto nº 7.272/2010.*

A política de SAN estabeleceu um conjunto de diretrizes, entre elas, em seu artigo 3º, inciso I, portanto, sendo sua primeira diretriz: a promoção do acesso universal a alimentação adequada e saudável, com prioridade para as pessoas e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional. Desse modo, tal diretriz foi contemplada no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – 2012-2015. Atualmente uma das ações nacionais que cumpre esta diretriz é a *Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos a qual tem como objetivo a aquisição de gêneros alimentícios básicos e a distribuição gratuita desses gêneros em forma de “cestas” de alimentos, com o intuito de atender, em caráter emergencial e complementar, famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional.* Esta ação, que é realizada em parceria com a CONAB, abrange precisamente as famílias que hoje recebem cestas por conta da assistência social.

- **No sentido de atender às demandas da população por alimentos, importa** realizar pactuação que preveja a oferta de cestas de alimentos ou outra prestação que garanta a segurança alimentar das famílias pela política de SAN a qual deva ser prevista e secundada pelas normas e diretrizes e seja construída pelos dois Conselhos e pelos dois Sistemas públicos.
- Em relação aos municípios replicar as pactuações nacionais por meios de Protocolos entre as Secretarias.

Outra questão importante que precisa ser pautada se localiza entre a Segurança Alimentar e a política de Saúde. Trata-se da distribuição de Leite especial para crianças que por motivo de saúde não podem usar o leite materno ou o leite comum. Hoje em vários municípios a assistência social distribui Leite Especial.

O chamado *Leite Especial* constitui dieta alimentar para pacientes que portam um tipo de doença, desde o nascimento, que os impede de ingerir vários tipos de alimentos. Tal alimento é disponibilizado pelo Sistema Único de Saúde no âmbito do *Programa Componente Especializado da Assistência Farmacêutica*, regulado pela Portaria MS nº 3.439/2010,

destinado aos pacientes menores e maiores de um ano sob a denominação de “*Complemento alimentar para pacientes fenilcetonúrico*”. Mais recentemente a Portaria MS\GM nº 1554\ 2013 que dispõe sobre as regras de financiamento destes tipos de medicamentos atribui responsabilidade às Secretarias de Saúde dos Estados e do Distrito Federal pela compra e distribuição do chamado Leite Especial.

Neste Sentido, recomendamos:

- ⇒ Incluir em Protocolo Nacional, a ser renovado e/ou reatualizado com o Ministério da Saúde, a distribuição do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica – “Complemento alimentar para paciente fenilcetonúrico”.

A questão dos benefícios e provisões da política de saúde foi objeto de parceria construída entre o CNAS e o Conselho Nacional de Saúde, com a participação dos gestores nacionais. De modo que a edição da Resolução nº 39\2010, que dispõe sobre o reordenamento dos benefícios eventuais em relação à política de saúde conseguiu modificar significativamente a realidade dos municípios, conforme demonstrou o levantamento e análise que fizemos no Censo Suas, após 2010.

O Programa Farmácia Popular do Brasil, instituído pelo Decreto nº 5090\2004, com regras operacionais dispostas e atualizadas na edição da Portaria nº 971\2012, é exemplar, quanto à responsabilidade da política de saúde na disponibilização de medicamentos e/ou correlatos à população. Tal Programa é sistematicamente atualizado agregando vários grupos de novos medicamentos. O mesmo é muito claro sobre a disponibilização de fraldas geriátricas, por exemplo, em seu Anexo I – item com indicação para incontinência urinária.

De outra parte, no âmbito do SUS está garantido o “*Tratamento Fora de Domicílio – TFD*”. Constitui um Serviço regulado pela Portaria nº 55\1999 que financia o as despesas para que os pacientes atendidos pela rede pública ou conveniados\contratadas pelo SUS possam proceder ao tratamento fora de seu domicílio desde que esgotadas todas as formas de

tratamento de saúde na localidade em que o paciente residir. Este é um exemplo de como resiste e persiste no tempo, situações em que o financiamento ainda é feito pela assistência social. Ora, a garantia do TFD está assegurada desde 1990 na Orgânica da saúde, sendo a Portaria sobre a operacionalização, de 1999 e ainda assim, os usuários recorrem a assistência social e esta financia. Registre-se que pode ser de forma precária e, temos insistido neste ponto, porque não arca com todas as despesas. Vimos município em que fornece o transporte, mas diferentemente do SUS não paga as despesas de hospedagem e acompanhante, por exemplo.

- Recomendamos celebração de Protocolo Nacional junto ao Ministério da Saúde com a clara previsão dos procedimentos a serem adotados em relação a demanda que ocorre nos municípios para os casos mais recorrentes, os quais devem ser citados. Entendemos que a competência para tanto é do gestor nacional, com a participação da Comissão Intergestora Tripartite e do CNAS, sobretudo após as alterações na Loas em 2011 com referência as atribuições de gestores e conselhos.
- Como recomendação, consideramos fundamental a realização de acompanhamento permanente e monitoramento regular por parte dos Gestores e dos Conselhos Nacionais de Assistência social e de Saúde, no sentido do cumprimento do que for acordado por parte de municípios, estados e distrito federal.
Em relação aos municípios, replicar as pactuações nacionais por meios de Protocolos entre as Secretarias e quanto as Secretarias Estaduais e do Distrito Federal, igualmente proceder ao acompanhamento permanente e a atualização das informações.

Quanto a questão da mobilidade é recomendável que os sujeitos de direitos da assistência social conheçam a Lei nº 12.587/2012 que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e seus desdobramentos em Estados e municípios, já que um dos objetivos da

Política Nacional: Artigo 7º é: *reduzir as desigualdades e promover a inclusão social.*

Convém, desde sempre, consignar o entendimento de que o transporte é uma concessão pública; que a mobilidade deve constituir um direito social e que o movimento social vem lutando para conquistar tal direito, como é o caso do Movimento pelo Passe Livre. Já há grupos específicos que conquistaram direito ao passe livre como é o caso das pessoas idosas e pessoas com deficiência e determinados pacientes com patologias crônicas. Portanto, não compete à política de assistência social reivindicar esta provisão para si.

Temos presente que sempre coube à assistência social fazer o transporte de famílias e indivíduos para acessarem seus serviços, programas e projetos. Contudo, entendemos que a questão do passe, do vale transporte ou mesmo da passagem para acesso aos serviços socioassistenciais ou para as situações de recambiamento, para visitas ao filho que está cumprindo medida socioeducativa, por exemplo, devem fazer parte do próprio Serviço.

- Transporte de usuários da política de assistência social para acessarem aos seus Serviços ou mesmo a benefícios continuados não devem se enquadrar como benefícios eventuais. Estes casos estão a merecer um reordenamento, porquanto, não se tratam de benefícios eventuais.

Quanto ao direito a habitação é preciso deixar claro que somente o conjunto de quatro Serviços do nível de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, tipificados na Resolução nº109\209, a saber: Serviço de Acolhimento Institucional, Serviço de Acolhimento em Repúblicas, Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências constitui a proteção da Segurança Social de Acolhida sob a responsabilidade da assistência social. Logo, não cabe ao benefício eventual proceder a transferências monetárias para pagamento de aluguel. Assim, se a demanda for abrigo é com a assistência social, mas se for aluguel de moradia é com a política de habitação.

O direito a moradia também consta do artigo 6º do conjunto dos direitos sociais da Constituição Federal. Em alguns municípios e Estados a política de habitação já se responsabiliza pelo aluguel social. Noutros há uma parceria entre as políticas de habitação e assistência social e noutros um campo de tensionamento. Não restam dúvidas de que se trata de uma atribuição da política de habitação. Porém, existe um caminho a ser percorrido e também precisa contar com uma agenda de mobilização e estratégia dos Conselhos de Assistência Social e dos gestores, com intervenção indispensável do Ministério Público. É interessante porque já há experiências nos municípios e Estados que podem ser sistematizadas para organizar tal agenda. Seguramente, uma forma adequada de começar é articular a modalidade de aluguel social, necessariamente, com a inscrição do morador no respectivo Programa Habitacional, considerando a Lei que cria o Sistema de Habitação de Interesse Social nº 11.124\2005 e que também cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social:

“Art. 7º Fica criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.”

No FNHIS há previsão de financiamento possível para locação social, vejamos: *“Art. 11. As aplicações dos recursos do FNHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemple: I – aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais; II – produção de lotes urbanizados para fins habitacionais; III – urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social; IV – implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais*

de interesse social; V – aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias; VI – recuperação ou produção de imóveis em áreas encortçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social; VII – outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS.”

- Sugerimos que o assunto seja debatido e enfrentado pelo gestor nacional a fim de que se construam possibilidades de negociação em nível nacional com a política de habitação para que esta identifique alternativas junto aos programas habitacionais para financiamento das locações sociais.
- Por outro lado, Incentivos e condições também podem ser propostas junto aos Programas habitacionais para as Populações de baixa renda no sentido de que os Estados assumam o financiamento das locações sociais.
- Programas para grupos específicos que envolvam aluguel social ou pagamento de locações sociais, a exemplo de famílias acolhedoras e população em situação de rua não constituem benefícios eventuais.
- Constituir o debate da temática nas Comissões Intergestoras e junto aos Conselhos para que se identifique à problemática, com vistas a organização de uma agenda estratégica e a instituição de processos de transição nos Municípios, com a indispensável participação dos Estados, considerando as experiências que já existem onde a política de habitação assume sua responsabilidade.

A locação social ou aluguel social é uma demanda que tensiona bastante o campo próprio da prestação de benefícios eventuais, sendo responsável por orçamento importante e de passagem ainda difícil em alguns municípios, mas com avanços bastante interessantes.

Com referência à documentação civil, a política de assistência social, historicamente, sempre foi responsável pelo acesso a este direito e, ultimamente, como tratamos no Produto I, teve papel relevante por ocasião da realização de amplas ações de Busca ativa no Plano Brasil Sem Miséria. A viabilização de isenção de taxas, ou mesmo o pagamento destas e a entrega de fotos ainda faz parte das provisões de benefícios eventuais, ocupando percentualmente o segundo lugar nas ofertas, ao lado da concessão de cestas básicas. Uma boa notícia é que em vários municípios este direito já constitui um serviço gratuito, como é o caso de Programas como: *Poupa Tempo, Na Hora, Casa da Cidadania instalados em São Paulo, Distrito Federal, Paraíba e Outros municípios*. Porém, ainda há dificuldades burocráticas tendo em vista que as segundas vias de documentos são pagas.

- Cabe uma importante e urgente parceria a ser construída com os órgãos locais de direitos humanos, de justiça, de cidadania e correlatos, com a participação dos cartórios para que a necessidade da população de ter os documentos emitidos se transforme de fato num serviço continuado e não seja mais objeto de benefícios eventuais, já que não é de seu domínio. O Plano Nacional de Direitos Humanos – PNHD - recomenda a articulação dos entes federados, sobretudo do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), da Associação Nacional de Registradores de Pessoas Naturais (ARPEN Brasil) e da Associação Nacional de Notários (ANOREG Brasil) para a garantia do direito.

Outra questão que carece de ser enfrentada é proceder ao pagamento e/ou administrar isenções de tarifas e/ou públicas e/ou impostos – água, luz, IPTU – à conta de benefícios eventuais. Consignamos, com os aportes da Oficina de Especialistas, que não compete à assistência social, por meio de benefícios eventuais, tal procedimento, como se fora uma mediadora ou provedora do financiamento das burocracias estatais. Da mesma forma, o acesso público a água potável ou a energia elétrica do cidadão que tiver necessidade deve ser diretamente reivindicado a tais agências ou órgãos responsáveis, incluindo, quando for o caso os Programas de Isenção ou de redução de tarifas.

Nos termos da Prof. Sposati, com esta prática relativa a mediação de isenções ou o pagamento de tarifas públicas, a assistência social cria um mundo o qual, no final, é excludente. *“Eu estou criando uma apartação, não incluindo. Nós estamos dizendo quem tem mérito. Eles precisam de padrinho. Nós agora viramos um padrinho de papel? Isto é afrontoso do ponto de vista cidadania.”*

- ⇒ Em relação às tarifas de água e energia elétrica recomendamos proceder a um levantamento da situação, por meio da discussão do assunto com os municípios para que se possam construir possibilidades de diálogo com as agências reguladoras.
- ⇒ As isenções de impostos, como o IPTU, dependem bastante de qual ente federativo possui o poder de arrecadação, razão porque recomendamos também que seja o assunto pautado junto aos gestores municipais e estaduais, para que, a partir de um levantamento da situação se busque formas de equacioná-la.

9. Considerações Finais

É mister reafirmar os princípios que já constam do regramento dos benefícios eventuais, mas que não foram introjetados e enraizados no seu cotidiano, no chão do Sistema Único de Assistência Social. A desconsideração de princípios surge nas práticas equivocadas as quais abordamos ao longo deste trabalho. Entre estas, a exigência de contrapartida, a comprovação vexatória por vezes disfarçada de exigência de visita domiciliar para acessar o direito, a subordinação à fila de espera das agendas dos técnicos, o julgamento, o estigma, a marca do necessitado ou do esperto, aproveitador, até a ausência de informação para exercício do seu direito.

Os trabalhadores da Assistência Social, por vezes, podem se constituir em agentes do clientelismo ou do casuísmo, quando, por vários motivos, operam o direito restrito e assim arbitram julgamentos.

Por outro lado, são os mesmos trabalhadores que operam sem meios e em quantidade insuficiente, daí a fila de espera. Sem carro para fazer a visita ou sem motorista para conduzir o carro, daí a demora no atendimento às demandas da população. Sem tempo para preencher a estatística, para realizar a entrevista e proceder à observação competente e qualificada.

Por isso, torna-se indispensável adensar uma pauta de capacitação continuada junto aos trabalhadores do SUAS acerca de benefícios eventuais. O que parece aparentemente fácil de lidar, que são provisões simples, surge de modo bastante complexo quando se trata de reconhecer a insegurança social caracterizada como contingência social e de cobertura emergencial. Operar benefícios eventuais exige trabalhadores preparados do ponto de vista ético político e capacitados quanto aos aspectos técnicos - operacionais.

Outro enfoque importante é que temos que insistir no caráter orgânico da vinculação dos benefícios eventuais à política de assistência social, sem o qual temos apenas distribuição de coisas.

Por isso, este debate tem que constar das capacitações e, para tratar de vínculo orgânico, as funções de defesa de direitos e vigilância social são fundamentais porque compõem a política. Porquanto para que a função de proteção social possa realizar-se é preciso contar com o desempenho da função de Vigilância Social que agrega o domínio da informação e da antecipação dos eventos, bem como da função de Defesa de Direitos. Esta última constitui instrumento de luta para o beneficiário e de par com os mecanismos de Controle Social é muito importante para materialização do direito.

O exercício do controle social vem a ser uma arma poderosa para apoiar gestores nas estratégias e proposições de pactos para que as políticas setoriais assumam suas responsabilidades. O controle social, incluindo o Ministério Público, são órgãos fundamentais para a defesa do direito e fiscalização das condições de acesso.

Estudos e pesquisas acerca da demanda por benefícios eventuais e de suas possíveis repercussões e resolutividade são urgentes e necessários, nos municípios. As fontes de informações institucionais que atualmente são utilizadas – como é o caso do Censo Suas – não trazem dados e registros sobre a situação de vulnerabilidade social atendida, bem como sobre as perdas e danos vivenciadas pela população, que são ou não cobertas pelos BEs.

Por fim, ao relembrar indagação fulcral formulada pelo Prof. Edval Bernardino durante a Oficina de Especialistas, sobre *quais são as contingências e emergencialidades da competência da assistência social que devem configurar o campo de cobertura de benefícios eventuais*, a qual nos desafiou todo tempo, esperamos que se encontrem algumas respostas, ao longo destes quatro Produtos. Respostas que permitam reconstituir parâmetros, repor balizas nacionais, para se alcançar uniformidade.

Tais respostas podem ser encontradas nos estudos sobre o conjunto de conceitos e características que envolvem os benefícios eventuais. Neste sentido, as abordagens sobre o conceito de vulnerabilidade social e a construção do seu vínculo com as Seguranças Sociais como formulação central para definição do campo próprio da assistência social, o qual conduziu ao lugar dos benefícios eventuais acolhem as indagações acima.

Sabemos que um grande debate nos espera, face às dificuldades impostas pela questão do financiamento. Entretanto, uma vez resolvido e definido, este domínio dos benefícios eventuais e nas palavras da Prof. Aldaiza: *“tendo isto como horizonte”*, partiremos para construir as estratégias de curto e médio prazo, para tornar possível o exercício do limite definido. *“Precisamos ter princípios e norte, horizonte, saber para onde vamos, herança? estamos fartos de ter”*. (Sposati – 2014) Ruptura ou continuidade? Trata-se de se postar diante da tradição e decidir por afiançar tão somente as seguranças sociais que são de direito do cidadão, como dever da assistência social.

OFICINA COM ESPECIALISTAS – REALIZADA EM 22 E 23 DE OUTUBRO DE 2014

PARTICIPANTES

ALDAIZA SPOSATI – PUC\SP - NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISA EM SEGURIDADE E ASSISTÊNCIA SOCIAL - NEPSAS

MARTA BORBA – FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA - FASC – PORTO ALEGRE -RS

SOLANGE STELA – SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA – SEDEST - DF

SANDRA NISHIMURA – SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE LONDRINA - PR

PATRICIA BRASIL- CONSULTORA E EX - ADVOGADA – ASSESSORA JURÍDICA DA SEDEST

KARINY ALVES- SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA – SEDEST - DF

LUCIA HELENA DE SOUZA- FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA - FASC – PORTO ALEGRE -RS

HELOISA MESQUITA – CONSULTORA PNUD –MDS -RJ

EDVAL BERNARDINO – UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

ANA CLAUDIA NUNES FIALHO- SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA – SEDEST - DF

IEDA CASTRO – SECRETARIA DE ASSISTENCIA SOCIAL DE FORTALEZA -CE

GISELE BOVOLenta – NEPSAS – PUC\SP

JOSÉ CRISTOVAM – SECRETARIA DO TRABALHO E
DESENVOLVIMENTO SOCIAL -CE

FRANCISCO JOSE SOUZA DE CARVALHO – SECRETARIA DO
TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL -CE

BIBLIOGRAFIA

COUTO, B. R. ET AL. A Política nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento, São Paulo, Cortez, 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME -
Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de
Assistência Social 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME -
Conselho Nacional de Assistência Social. “Lei Orgânica da Assistência
Social – LOAS” , 2007 – reimpressão.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME –
Secretaria Nacional de Assistência Social. “SUAS: Configurando os Eixos
de Mudança” - Capacita SUAS 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME –
Secretaria Nacional de Assistência Social. “Tipificação Nacional de
Serviços Socioassistenciais “ Texto da Resolução nº 109, de 11 de
novembro de 2009. DOU. 25/11/2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME –
Comissão Intergestores Tripartite –. “Protocolo de Gestão Integrada de
Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema
Único de Assistência Social – SUAS. CIT. Resolução nº 07 de 10/09/2009

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME –
Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de
Assistência Social - 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME -
Conselho Nacional de Assistência Social. “Lei Orgânica da Assistência
Social – LOAS” 2011 – reimpressão.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME -
Conselho Nacional de Assistência Social. “Norma Operacional Básica –
NOB SUAS”, 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME –
Secretaria Nacional de Assistência Social – DPSB. “Concepção de
Convivência e Fortalecimento de Vínculos” 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME –
Secretaria Nacional de Assistência Social. “20 Anos da Lei Orgânica da
Assistência Social” 2013

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME –
Secretaria Nacional de Assistência Social. CAPACITASUAS. CADERNOS
1 E 2. 2013

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME –
MDS - Lei nº 8.742\93; Lei nº 12.435\2011; Decreto nº 6.307\2007;
Resolução CNAS 212\2006 e 309\2010.

PEREIRA, PEREIRA, P.A Panorama do Processo de Regulamentação e
Operacionalização dos Benefícios Eventuais Regidos pela Loas – IN:
Benefícios Eventuais da Assistência Social – Cadernos de Estudos –
Revista Desenvolvimento Social em Debate – MDS, Nº12 , BRASÍLIA,
2010

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC-SP –
Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social – NEPSAS.
“Risco e Vulnerabilidade – aproximação inicial” texto. 2008

FERREIRA, STELA - PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC-SP – Programa de Estudos Pós-Graduação em Serviço Social. “Concepções de Risco e Vulnerabilidade e sua possível implicação com a proteção social de cidadania” texto. Agosto de 2008.

RODRIGUES, Maria Cristina Gulam. “O Conceito de risco: sua utilização pela epidemiologia, engenharia e ciências sociais” texto disponível em [HTTP://WWW.ensp.fiocruz.br/projetos/esterisco/](http://www.ensp.fiocruz.br/projetos/esterisco/) - junho 1996.

SPOSATI, A. Modelo Brasileiro de Proteção Social Não Contributiva: Concepções Fundantes. In: Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil, Brasília, MDS, UNESCO, 2009.

VALENCIO, N. Da área de risco ao abrigo temporário: uma análise dos conflitos subjacentes a uma territorialidade precária. In: VALENCIO, N.et al. (orgs.). *Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos: RiMa Editora, 2009.

VALENCIO, N. Desastres, Ordem Social e Planejamento em Defesa Civil: o contexto brasileiro, In: Revista Saúde Social, V. 19, n 4, pág 748-762, Edição Eletrônica, São Paulo, 2010

VALENCIO, N. IN: Quem tem medo da remoção? A violência institucional contra moradores de ‘áreas de risco’, 34º Encontro Anual da ANPOCS, 2010.

VALENCIO, Norma; Siena, Mariana; Marchezini, Victor. Abandonados nos Desastres: uma análise sociológica de dimensões objetivas e simbólicas da afetação de grupos sociais desabrigados e desalojados, Conselho Federal de Psicologia, Brasília, 2011.

LEGISLAÇÃO CITADA DE OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

CONSTITUIÇÃO FEDERAL - artigo 6º

MINISTÉRIO DA SAÚDE – SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

Lei 8080\1990 – Lei Orgânica da Saúde e Portaria nº 55\1999 – Tratamento Fora de Domicílio

Decreto nº 5090\2004 – Programa Farmácia Popular do Brasil; Portaria 971\2012.

Portarias nº 3439\2010 - e nº 1554\2013 Componente Especializado da Assistência Farmacêutica – Dietas – Leite Especial

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL – Secretaria nacional de Proteção e Defesa Civil

MANUAL DE DESASTRES DA DEFESA CIVIL – Volume 1.

Lei 12.983\2014; Lei 12.608\2012; Lei nº 12.340 2010; Decreto 7.257\2010; Instrução Normativa nº 1\2012.

SEGURANÇA ALIMENTAR

LOSAN – Lei nº 11.346\2006 e Decreto 7272\2010 – PNSAN

MINISTÉRIO DAS CIDADES

Lei nº 12.587\2012 institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana

Lei nº 11.124\2005 cria o Sistema de Habitação de Interesse Social

DIREITOS HUMANOS - DOCUMENTAÇÃO

Decretos nºs 7.037\2009 e 7.177\2010 - Plano Nacional de Direitos Humanos Decreto nº 6.289\2007 estabelece o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica.