
SER Social

TRINTA ANOS DE CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a junho de 2019

O benefício eventual na LOAS: apontamentos sobre sua identidade e natureza

The eventual benefit in LOAS: notes about its identity and nature

Gisele Aparecida Bovolenta¹

Resumo: Este texto traz como objeto de reflexão o benefício eventual (BE) assegurado na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), regulamentada em 1993. Trata-se de um direito socioassistencial sob incumbência do ente municipal em cooperação com o estado federado, quanto à gestão, regulamentação e financiamento (além do Distrito Federal), com o protagonismo dos respectivos Conselhos de Assistência Social. Executado nas modalidades de auxílio natalidade e funeral; vulnerabilidade temporária e calamidade pública, busca-se, a partir de uma análise teórica, conceitual e legal, captando elementos da realidade, tecer algumas considerações acerca da identidade e natureza desse benefício, sobretudo considerando as incompreensões existentes nesse campo de atenção, o que o coloca, por

¹ Assistente social pela Unesp, mestre e doutora em Serviço Social pela PUC-SP, docente em Serviço Social na Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) – campus Baixada Santista. E-mail: gibovolenta@yahoo.com.br.

vezes, à margem da Loas e das legislações subsequentes. Como parte do Suas o BE integra o rol de benefícios e serviços que constroem a rede de proteção social dispensado pela Política de Assistência Social (PAS), o que reitera a importância desse debate.

Palavras-chave: benefício eventual; direito socioassistencial; Loas; Suas; identidade.

Abstract: This text brings as an object of reflection the eventual benefit (BE) guaranteed in the Organic Law of Social Assistance, regulated in 1993. It is a social-welfare right under the responsibility of the municipal entity in cooperation with the federal state, as regards management, regulation and financing of the Federal District), with the role of the respective Councils of Social Assistance. Executed in the modalities of birth and funeral assistance; temporary vulnerability and public calamity, it is sought, from a theoretical, conceptual and legal analysis, capturing elements of reality, to make some considerations about the identity and nature of this benefit, especially considering the incomprehensions in this field of attention, which sometimes in the margins of Loas and subsequent legislation. As part of Suas the BE integrates the list of benefits and services that build the social protection network provided by the social assistance policy, which reiterates the importance of this debate.

Keywords: eventual benefit; socio-welfare law; Loas; Suas; identity.

Introdução²

As reflexões apresentadas neste texto tratam do benefício eventual assegurado na Loas, promulgada em 1993. De modo específico, propõe-se tecer algumas considerações acerca de sua identidade e natureza, justificando tal importância a partir das incongruências e dificuldades que incidem em sua execução, sobretudo identificando as mais diversas provisões, que não se limitariam ao campo da Assistência Social, mas se estendem a outras áreas, conforme mostrou os dados do Censo Suas, de 2014, e o Relatório sobre o Levantamento Nacional de Benefícios Eventuais, de 2009, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

2 Parte das reflexões apresentadas neste artigo foi trabalhada em minha Tese de Doutorado em Serviço Social defendida na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), em abril de 2016, a qual contou com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

No campo das provisões diversificadas, a título de exemplo, destacamos que ainda permanecem atenções da área da saúde (próteses, órteses, óculos, dentadura, apoio financeiro para o tratamento de saúde fora do município, cadeira de rodas, muletas, fraldas geriátricas, pagamentos de exames médicos, medicamentos, transporte de doentes, entre outras), mesmo diante da Resolução nº 39/2010, do CNAS, que dispõe sobre o processo de reordenamento dos benefícios eventuais no âmbito da PAS em relação à política de saúde.

O Relatório sobre o Levantamento Nacional de Benefícios Eventuais, de 2009; a pesquisa de Bovolenta (2010; 2017); e o banco de dados do Censo Suas entre 2012 a 2014 identificaram ainda as seguintes ofertas: fotos, segunda via de documentos, agasalhos, vestuário, cobertores, móveis, utensílios domésticos, pagamentos de taxas, geração de emprego e renda, ajudas técnicas, tecnologias assistidas para pessoas com deficiências, auxílio-alimentação, cesta básica, leite em pó, dietas especiais, auxílio-construção, pagamento de aluguel, uniforme, material escolar, passagens, materiais esportivos, entre outros.

Ou seja, o benefício eventual da Loas permanece sem identidade e especificidade, respondendo pelas mais diversas necessidades do cidadão. E aqui se centra o campo de reflexão deste texto.

De início, considera-se relevante fazer breves apontamentos sobre o histórico deste benefício, destacando as atenções voltadas ao nascimento e à morte. Contudo, enfatiza-se que as modalidades de atenção do BE (auxílios natalidade e funeral; situações de calamidade pública e vulnerabilidade temporária) não se iniciam com a Loas, em 1993, mas possuem um legado de atenção anterior à promulgação dessa legislação. Em outras palavras, é possível identificar, ao longo da história, formas de atenção voltadas ao nascimento, à morte, às situações de calamidade pública e vulnerabilidades temporárias, ainda que não sob tais nomenclaturas e nem restritas à Assistência Social.

De modo mais pontual e dado os limites que circunscrevem a construção de um artigo, este texto traz, na sequência, algumas considerações acerca da natureza e identidade deste benefício, demarcando seu papel e finalidade junto à Política de Assistência Social.

Histórico do benefício eventual da Loas³

O auxílio-funeral, o auxílio-natalidade, as provisões em virtude de uma vulnerabilidade temporária e calamidade pública, ainda que não apareçam sob essa nomenclatura, possuem um longo histórico de inserção na agenda de atenções públicas. No âmbito da Política de Assistência Social, foram unificados sob a denominação de benefício eventual com a implementação da Loas, em 1993. São provisões ligadas ao seguro social, mas que também podem ser reconhecidas em outros arranjos de atenção que não requeiram contribuição direta do cidadão para acessá-las.

Desde as primeiras Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) e mesmo Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), no âmbito da iniciativa privada, observam-se formas de atenção ao nascimento e ao funeral; aos trabalhadores públicos civis, militares e das autarquias havia um campo de proteção específica e diferenciada assegurado pelo Estado; aos demais cidadãos, isentos de qualquer forma de seguro social, a atenção limitava-se em grande parte ao campo da ajuda e da caridade.

No aparato previdenciário destinado aos trabalhadores da iniciativa privada – que hoje compõe o Regime Geral de Previdência Social, cujos benefícios são executados pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) – é possível reconhecer que até a década de 1990 havia a oferta do auxílio-natalidade, auxílio-funeral e da Renda Mensal Vitalícia (RMV), os quais deixaram de ser ofertados mais precisamente após a regulamentação da Loas. A RMV – substituída pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) – foi implementada em 1996; esperava-se que os auxílios natalidade e funeral também tivessem seu regulamento instituído, o que em grande parte não ocorreu.

3 Na dissertação de mestrado *Os benefícios eventuais e a gestão municipal* (2010), Bovolenta constrói o histórico do benefício eventual considerando apenas a transição da Previdência Social para a Assistência Social, demarcando o “nascimento” desses benefícios a partir do Decreto nº 35.448, de 01 de maio de 1954, o qual expedia o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões. No histórico apresentado em Bovolenta (2017), amplia-se esse olhar defendendo que havia expressões de benefícios anteriores a este período, ainda que não fossem sob a nomenclatura de auxílio-funeral e auxílio-natalidade, os quais cumpriam um papel igual ou similar a essas provisões, e que eram ofertadas no âmbito do seguro social e por meio de outros arranjos de atenção fora da relação contributiva.

Junto ao sistema previdenciário é possível observar desde 1926 a presença de formas de atenção ao funeral. Mais tarde, a partir da década de 1930, começa a aparecer a atenção à natalidade, que, nesse período, era nomeada como auxílio-maternidade. Eram atenções restritas às Caixas e aos Institutos, ofertadas conforme o regulamento de cada órgão. Isso fazia com que houvesse ofertas mais generosas e outras mais restritas.

Com a promulgação do Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, em 1954 (Decreto nº 35.448), as várias ofertas atendidas no âmbito do seguro social passaram a contar com uma orientação unificada a partir das garantias asseguradas nesse instrumento legal.

No corpo da lei era discriminado como essas provisões seriam concedidas e como o segurado, vinculado a um dos órgãos previdenciários, deveria fazer para acessá-las. Em outros termos, essa legislação trouxe uniformidade para os benefícios concedidos e disciplinou essas ofertas por mais de uma década.

Somente em 1966, com a unificação de todos os Institutos e Caixas formando o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), sob a regência da Lei Orgânica da Previdência Social (Lops), Lei nº 3.807, de 1960, é que todo o sistema previdenciário, voltado aos trabalhadores da iniciativa privada, passou a seguir o mesmo regulamento, tendo uma atenção unificada na concessão de benefícios a todos os que estavam vinculados ao sistema.

Mesmo unificado, algumas categorias ainda permaneciam desprotegidas, como os trabalhadores autônomos, os rurais e os domésticos. No caso dos trabalhadores rurais, o Estatuto do Trabalhador Rural de 1963, que criou o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural, passou a garantir um conjunto de benefícios, dentre eles a assistência à maternidade e o auxílio-funeral, com suas especificidades de atenção, pois não faziam parte do INPS. Somente na década de setenta é que os rurícolas, domésticos e autônomos foram de fato incorporados ao INPS e passaram, ainda com restrições e diferenças, a compor esse sistema de proteção social.

Por mais de duas décadas, esses auxílios (natalidade e funeral), no âmbito do INPS, se orientaram pela Lops. Mesmo com o Decreto-Lei nº 66, de 1966, que alterou as disposições da Lops, e a Lei nº 5.890, de 1973, que alterava a legislação previdenciária, essas provisões não sofreram alterações estruturais em suas ofertas. Contudo, a Lei nº 6.887, de 1980, que alterou a legislação da previdência social urbana, limitou o acesso cumulativo ao auxílio-natalidade entre pai e mãe vinculados ao sistema, salvo como direito adquirido.

Somente na década de 1990 é que houve, de fato, mudanças estruturais na provisão desses auxílios, em consonância com a conjuntura político-econômica do país, que passou a se guiar pelo ideário neoliberal, o qual, dentre suas exigências, infligia um Estado mínimo para as políticas sociais.

O Plano de Benefícios da Previdência Social, promulgado pela Lei nº 8.213, de 1991, apoiado no receituário neoliberal, imprimiu alterações importantes junto aos benefícios executados pelo INPS. No caso dos auxílios natalidade e funeral, passou a vigorar o princípio da seletividade e/ou corte de renda como meio de acesso. A partir de então, esses auxílios foram destinados aos segurados que recebiam até três salários mínimos vigentes na época, e não mais a todos os cidadãos vinculados ao sistema, como regia o princípio da universalidade.

Soma-se a isso a redução ou o achatamento que esses auxílios sofreram quanto aos valores ofertados. O auxílio-natalidade passou então de um salário mínimo para a cota única (mesmo que o pai e a mãe do recém-nascido fossem segurados) de cinco mil cruzeiros, o que equivalia a 29,41% do salário mínimo da época. Já o auxílio-funeral diminuiu de dois para um salário mínimo vigente. (BOVO-LENTA, 2010).

Por se tratar de ofertas em transição, que iriam passar para a esfera da política de Assistência Social assim que possível, isto é, assim que a mesma fosse elevada ao estatuto de política pública e tivesse sua legislação regulamentada, a Lei nº 8.213/1991 trazia esses auxílios junto às disposições finais e transitórias e não no art. 18, junto às demais prestações disponíveis aos segurados e dependentes do sistema.

Essa mesma legislação assegurava, ainda, que tais ofertas permanecessem junto à política previdenciária até que a Assistência Social, após a CF/88, de fato as assumisse por meio da regulamentação e implementação dos seus serviços e benefícios. Em outros termos, importa destacar que essas provisões não sofreriam cortes, o que na prática não ocorreu.

No início de 1996, houve a regulamentação do BPC pela União, a partir do Decreto nº 1.744, de 1995, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1996, o qual assumiu a demanda outrora atendida pela Renda Mensal Vitalícia (RMV); as demais ofertas de benefícios (auxílios natalidade e funeral) também foram extintas no âmbito da política previdenciária, mas não implementadas, de fato. Portanto, ocorreu a extinção destes auxílios antes mesmo de sua regulamentação na Loas.

Contra todas as prescrições éticas e preceituações legais relacionadas à matéria, a distribuição desses benefícios foi sustada sem nenhuma explicação, comoção social ou aplicação de penalidades. Simplesmente, a política de Previdência deixou de provê-los, em 1996, tão logo o BPC foi regulamentado, e a política de Assistência – cuja atenção majoritária centrou-se neste Benefício – postergou de forma injustificada a sua regulamentação para a devida operacionalização. Enquanto isso, vários cidadãos antes contemplados com os auxílios natalidade e funeral da Previdência Social foram excluídos do seu acesso; e, outros tantos, que deveriam ser contemplados com estes e outros auxílios eventuais, no contexto da Assistência Social, estão sendo, por mais de uma década, lesados em seus direitos e desassistidos em suas legítimas necessidades. (PEREIRA, 2010, p. 18).

Os auxílios natalidade e funeral deixaram, portanto, de ser ofertados junto ao sistema previdenciário, de forma que sua atenção se daria pela política de Assistência Social. PAS. Esse trânsito penalizou, com certeza, os trabalhadores segurados e seus dependentes, embora não se tenha dados sobre tais elementos.

Reconhecer essas ofertas, no âmbito da Assistência Social, significaria ampliar o alcance, inclusive contemplando pessoas isentas do

seguro social, e acolher os cidadãos vinculados ao sistema previdenciário sem gerar perdas nessa transição. Aliás, ao reconstruir esse histórico, identifica-se que os cidadãos que não pertenciam ao sistema previdenciário ficavam a mercê de atenções caritativas e/ou recebiam apoios dispersos perante suas necessidades. Em Bovolenta (2017), é possível observar quais eram as estratégias que os cidadãos, em geral os pobres, faziam uso perante o nascimento de um bebê e em virtude do óbito de um membro da família; do mesmo modo diante da vivência de situações de desproteção social, calamidade pública e vulnerabilidades temporárias. É possível afirmar que havia formas de atenção e oferta, até mesmo executadas pelo poder público, como as ações da Legião Brasileira de Assistência; pelas Santas Casas de Misericórdia; entidades e organizações sociais, essas em grande medida com recursos público-estatais etc., que prestavam auxílios diversos, dentre os quais para as situações que hoje compõem o benefício eventual da Loas.

No entanto, essas provisões no âmbito da Assistência Social, reconhecidas como benefício eventual, foram, de início, reduzidas ao considerar seu acesso a partir do corte de renda de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, o que seguramente focalizaria a demanda atendida.⁴

Como direito de proteção social, esses benefícios deveriam ser acionados a partir da necessidade do cidadão e não pela renda, o que, segundo Potyara Pereira:

Induziu, automaticamente, a focalização desses benefícios na pobreza extrema – ao contrário do que acontecia quando integravam a Previdência – ratificando, assim, a ideia equivocada de que a assistência social tem estreita relação com a indigência. Por isso, não é de estranhar o progressivo rebaixamento do valor dos benefícios por natalidade e morte e de sua focalização na pobreza extrema, tão logo foi anunciado que eles sairiam da esfera da

4 A Loas de 1993 trazia a referência, em seu art. 22, de que os auxílios natalidade e funeral seriam destinados aos cidadãos cuja renda per capita fosse inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. A alteração dessa referência só ocorreu em 2011, já no advento do Suas, que, com a implementação da Lei nº 12.435 (Lei do Suas), deixa de haver corte de renda para o acesso dessas ofertas além de reconhecer que vulnerabilidades temporárias e calamidades públicas também fazem parte das modalidades de atenção como benefício eventual.

Previdência para integrar a da Assistência Social. E mais: que deixariam de ser contributivos para ser distributivos. (PEREIRA, 2010, p. 18).

A presença dessas ofertas no âmbito da universalidade do acesso e do reconhecimento de novas demandas caracterizou, de início, um trato redutor no campo da Assistência Social, que, de ação isolada, passou a ser política estatal seletiva, focalizada e restritiva.

Essas orientações iam à contramão das normativas legais reconhecidas na década de 1980 ao referenciar a ação pública no campo da Assistência Social como um dever estatal e um direito do cidadão, assegurada junto ao sistema de seguridade social com a Constituição Federal de 1988.

É de se ter presente que a cultura dominante na Assistência Social de ascendência liberal e restritiva apresenta dificuldades de entendimento da proteção social como direito extensivo a todos, permanecendo sua subordinação à condição de consumidor selecionado pela renda antes da análise da necessidade da atenção. A pobreza não é aplicada com a concepção de um fenômeno multifacetado. Por consequência, como afirma Potyara Pereira, o âmbito da política tende a ficar restrito ao campo da indigência e miserabilidade, retirando da mesma sua direção distributiva.

Atribuir a esses benefícios a condição de um direito socioassistencial, para que fossem qualificados, formatados e implementados ao longo do país nessa condição, não foi suficiente em seu imediato reconhecimento. Em grande parte, são tratados à margem da regulamentação da política de Assistência Social, de 1993 e da Loas-Suas, de 2011 (Lei nº 12.435), além das legislações subsequentes.

Após a Loas, outras legislações foram implementadas, e com o advento do Suas, instituído em 2005, passaram a referenciar e contar com o BE como parte do campo de proteção social. Em especial, duas legislações se destacam: a Resolução do CNAS nº 212, de 2006, que propõe critérios orientadores para a regulamentação da provisão de benefício eventual no âmbito da política pública de Assistência Social; e o Decreto Presidencial nº 6.307, de 2007, que dispõe sobre o BE de que trata o art. 22 da Lei nº 8.742, de 1993.

Junto aos Regimes Próprios de Previdência Social – que agregam os trabalhadores do funcionalismo público, das autarquias e os militares, os quais, em grande parte, ainda contam com um campo de proteção social mais amplo – é possível identificar a presença dos auxílios natalidade e funeral. A título de exemplo, a Lei nº 8.112, de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, garante, dentre as provisões asseguradas, a atenção aos auxílios natalidade e funeral a esse grupo seletivo de trabalhadores.

Apesar de muitos avanços e importantes conquistas, ao que parece, o Estado permanece reproduzindo uma predileção a grupos específicos, os quais usufruem uma atenção diferenciada e contam com um campo de proteção social mais sólido do que os demais trabalhadores (ou mesmo cidadãos) do país, conforme observado nessa breve história apresentada.⁵

Finalidade e papel do benefício eventual no âmbito da política de Assistência Social: apontamentos sobre sua natureza e identidade

O BE decodifica-se em benefícios financeiros e materiais que se concretizam em auxílio-natalidade, auxílio-funeral, provisão ante uma vulnerabilidade temporária e calamidade pública. De modo específico, o papel transitivo dessas provisões é que caracteriza sua condição de provisão eventual.

Como atuação pública de proteção social, o benefício pode ser definido como um acesso desmercadorizado a um bem, em virtude de contribuição prévia ou em razão da vivência de uma desproteção social, cuja proteção acessível esteja na agenda público-estatal de responsabilidades.

No âmbito da Assistência Social, a resposta estatal pode ocorrer de vários modos; no caso do BE, seria um campo de atenção, de uma política distributiva, voltado a apoiar o indivíduo ante a vivência de um momento esporádico, ocasional, o qual poderia abalar sua vida e

5 Em Bovolenta (2017), é possível ampliar esse histórico apresentado.

suas relações sociais e familiares. Esse apoio estatal é demarcado em duas frentes de ocorrências: eventualidades oriundas dos ciclos da vida, como nascimento e morte; vivências de calamidades, desastres e emergências. Ambos são geradores de uma situação de vulnerabilidade temporária e desproteção social que pode, ou não, ser superada ou agravada conforme as condições e o suporte disponíveis ao indivíduo. Essa compreensão faz do BE um apoio importante e delega ao Estado um papel ímpar em afiançá-lo, cuja presença não pode ser ocasional, imprecisa e negligente, transferindo para o próprio cidadão o dever de enfrentar a situação vivenciada.

Compreender as especificidades do BE na política de Assistência Social exige definir seu campo de atenção e a responsabilidade pública estatal nessa provisão. É necessário demarcar sua identidade e natureza, no sentido de que seja reconhecido sempre que for referenciado, ao contrário, em grande parte, do que ocorre hoje quando se observa certo imbróglio a respeito do que é e das ofertas que deva prover.

No corpo da Loas, este campo de proteção social não está conceituado, mas sim nominado, isto é, a Lei não diz o que é o BE, mas como se chama. Esta reflexão já fora identificada por Pereira, Nasser e Campos em suas análises realizadas em 2002, ou seja, existe a necessidade de um desdobramento e aprofundamento conceitual no âmbito da política de Assistência Social e, por conseguinte, do Suas, a fim de dar mais consistência e formato a essas ofertas atribuindo-lhes identidade e ressaltando sua natureza.

Ao que parece, a condição de eventualidade se deu muito mais pelo número de vezes que o benefício podia ser acessado do que por uma discussão acerca das circunstâncias que ele deveria de fato cobrir e quais as suas responsabilidades. A condição de eventual seria uma contrapartida ao benefício continuado.

No caso do BE, trata-se de um benefício compreendido como um apoio ou suporte no campo da proteção social perante uma eventualidade. Proteção essa que é compreendida nos moldes de uma atenção “preservacionista”, proativa e vigilante, nos termos de Sposati (2009), que, junto à vigilância social e à defesa de direitos,

tem o reconhecimento público e republicano do Estado de cuidar, apoiar e proteger as situações de risco, vulnerabilidade e desproteção no âmbito da Assistência Social.

Nesta linha de análise, compete ao BE apoiar as situações de agravo e de desproteção social no cotidiano das relações de provisão *versus* dependência, que não se limitam à concessão de benefícios, embora se reconheça o papel e a importância que esses ocupam no apoio ao cidadão. Outras formas de atenção, como oriundas de programas, projetos e serviços, também compõem o rol de provisões a serem afeiçoadas pelo poder público, com vistas a garantir proteção integral. A atenção do Estado não deve, portanto, se limitar à provisão de benefícios, mas ser construída e planejada dentro de um escopo maior, que conte com os benefícios e serviços.

O alcance e os limites desses benefícios, no âmbito da Assistência Social, pautam-se de início no papel atribuído ao dever de Estado de se fazer presente na proteção à vida do cidadão quando sujeito a episódios atípicos, eventuais, ocasionais e excepcionais ocorridos em seu cotidiano; este foi o caráter dado a esta categoria de benefícios: acolher e apoiar o cidadão nas situações que lhe são inusuais, atípicas, esporádicas, eventuais. O eventual responderia, então, ao apoio do que é inesperado, a algo que não é contínuo, não é usual, diferente do que ocorre cotidianamente, assumindo que um episódio externo gera, por vezes, uma vulnerabilidade temporária na vida do indivíduo e de sua família, podendo contribuir para alterar ou comprometer sua dinâmica familiar.

Todavia, a imprecisão conceitual acerca desta categoria de benefício ainda é um grande empecilho aos entes responsáveis por sua provisão em assumi-los e reconhecê-los, de fato. Embora seja possível identificar que existe uma relevância tácita em tratá-los como um direito social, ainda persiste uma precária ou inexistente atenção quanto à sua concessão.

Se tomarmos por base o termo eventual, sua compreensão, segundo Houaiss (2001, p. 188), remete a algo que pode ocorrer ou não; ocasionalidade que compõe o cotidiano do cidadão. Remete à

ideia de contingência, porém pode ser sinônimo de acidental, aleatório, inesperado, imprevisto, ocasional, fortuito, casual.

O eventual, compreendido como contingência, supõe algo passageiro e temporário. Ou seja, são ocorrências que eventualmente incidem sobre a vida das pessoas e que possuem um tempo definido de apoio.

A contingência vivenciada pelo cidadão requer respostas de proteção social rápidas, imediatas e precisas em face das vicissitudes vivenciadas; não é uma atenção continuada e nem permanente. Trata-se de benefício destinado a atender ao conjunto de eventualidades possíveis de ocorrer com qualquer cidadão e que precisam contar com o pronto-atendimento do poder público. Compreende-se que não é possível, nesse campo de atenção, o registro de “não tem cota”, “acabou o recurso”, “atenção só no próximo mês”, entre tantas outras situações que incidem sobre esse campo de oferta. A atenção público-estatal precisa ser certa e garantida perante a eventualidade ocorrida. Eventual deve ser a ocorrência do fato e não a atenção oriunda do Estado.

No processo de implementação desse benefício foi reconhecido seu projeto de auxiliar e garantir atenção em face da ocorrência de um fato inesperado na vida do cidadão, sobretudo daqueles que vivem em condições “limitantes” ou que vivem mais expostos às situações de vulnerabilidade social e risco, o que poderia levar a alterações significativas de sua dinâmica familiar. Apoiar esses cidadãos é parte do reconhecimento dos direitos sociais e materializa o dever estatal.

Delimitar a extensão de uma atenção à condição de eventual supõe a capacidade de identificar uma ocorrência atípica no interior de um cotidiano. Em outros termos, significa reconhecer que se faz necessário distinguir episódios corriqueiros dos eventuais. E mesmo dentre os eventuais, quais são da alçada da política de Assistência Social.

O caráter de eventual, se mal compreendido ou utilizado de modo contrário a sua finalidade, pode contribuir para camuflar violações de direitos que são permanentes na vida do cidadão, apoiando-os na

condição de ocasional algo que é, por vezes, constante e duradouro. Neste sentido, o exemplo da cesta básica é emblemático e representa bem esta realidade, na medida em que os agentes públicos operadores da política social a utilizam como resposta às várias demandas existentes.

No entanto, a incompreensão do que é peculiar na provisão de benefício na Assistência Social é um elemento que limita o processo de reconhecimento e regulamentação ao BE, o que aponta a necessidade de elucidar os limites e competências que demarcam o escopo de atenção desta política pública. Apesar de generalistas, as seguranças sociais garantidas na Política Nacional de Assistência Social de 2004, trazem referências importantes no sentido de apontar as especificidades desta política pública.

Ao considerar as seguranças de sobrevivência ou rendimento e de autonomia, de acolhida e de convívio, e de vivência familiar, a Assistência Social buscou erigir referências na execução de seus serviços e benefícios, a fim de dar identidade a seu campo de atenção, materializando o direito dos cidadãos que acessam esta política pública. Estas seguranças devem atender às necessidades sociais, criar condições de fortalecer os laços familiares e comunitários, por meio de seus programas, projetos, serviços e benefícios, e desenvolver as potencialidades que garantam o protagonismo social dos usuários. Remetem, também, à competência de proteção de famílias e indivíduos, em virtude das vulnerabilidades, desproteções, riscos e violações expressos em seu cotidiano.

Na prática, o reconhecimento destas seguranças requer aprofundamento, sobretudo em relação ao seu campo conceitual, confrontando com as imprecisões e práticas historicamente dispensadas pela Assistência Social. Em relação à execução de benefícios, é possível esta identificação ao considerar as várias ofertas em curso nesta área pública, as quais não se limitam às seguranças sociais reconhecidas, mas se estendem a outras áreas e políticas sociais, deslocando a especificidade da Assistência Social. Em outros termos, parece que esta política aprimora seus conceitos a partir dos princípios de cidadania e de direito. No entanto, sua prática permanece reproduzindo antigas condutas, seja por parte dos gestores públicos, dos trabalhadores do

Suas, seja da sociedade em geral, que a tratam distante do escopo do direito, criando um movimento pendular entre “novas” e “velhas” práticas, ainda que se reconheça que não é instantânea a incorporação de novas orientações a guiar as ações realizadas.

Compreender o papel e a materialização destas seguranças sociais se faz necessário no sentido de defendê-las como parte da política de Assistência Social em vigência. São garantias que buscam romper com o assistencialismo, a ajuda e a casualidade que insistem em compor o cotidiano dessa área.

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (Pnas), as seguranças sociais compõem o campo de proteção social assegurado pelo Estado que se materializa por meio dos serviços, programas, projetos e benefícios da política; e tais seguranças são executadas pelos serviços públicos estatais, como os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), e pela rede socioassistencial, com vistas a garantir a autonomia e o protagonismo do cidadão, preservando ou reestabelecendo seus vínculos sociais, que requerem proteção e reconhecimento social, conforme descreveu Serge Paugam, no trabalho apresentado por Torres sobre segurança de convívio e de convivência, em 2013.

As reflexões trazidas por Torres (2013) permitem o reconhecimento da convivência social, como campo de proteção social, a fim de comprometer o Estado na sua produção e reprodução como complementar a redes afetivas e no fortalecimento das relações de convívio social. Ao reconhecer que as relações de convivência podem ser ou não protetivas, atribui-se um papel ímpar ao Estado em garantir proteção pública a fim de minimizar o impacto de relações primárias que subalternizam ao invés de proteger ou ainda ações que fortaleçam relações fragilizadas. É necessário compreender que relações verticais de dominação, subalternização, desrespeito, entre outras, provocam danos nas relações vividas na família e na comunidade, as quais geram formas de violência, muitas vezes sutis e reiteradas no próprio cotidiano das pessoas e na intervenção de agentes institucionais, realidade esta que não se limita à dimensão da pobreza. Assim:

[...] tratar de segurança de convívio numa política pública como uma dimensão de segurança e proteção requer compreender essas relações cotidianas, desmistificar como elas se manifestam, reconhecer que elas estão presentes na atenção dos serviços, nas relações sociais e no âmbito familiar. Entendo que essa é uma condição essencial para que outras experiências e novas formas de relação se estabeleçam para que a desproteção não seja reiterada, mas substituída por relações de proteção. Incluir o tema na política supõe pautar na agenda do Estado a responsabilidade pública pela reiterada restrição ao convívio. (TORRES, 2013, p. 117-118).

Requer considerar, como destaca Sposati, que a “[...] convivência, ao se expandir para esferas mais amplas, supõe a construção da autonomia, da liberdade, da representação, da cidadania.” (SPOSATI, 2009, p. 25). A expressão de desproteções sociais, no caso, diz respeito àqueles que agridem a vida relacional do cidadão.

A compreensão da segurança de acolhida pode ser entendida de modo mais amplo, não restrita à atenção institucionalizada ou ao apoio de demandas específicas, como população em situação de rua ou crianças abandonadas, por exemplo, ainda que estas demandas requeiram atenção especial por parte da política de Assistência Social. Em outra reflexão apontada por Sposati, a acolhida requer pensar formas de cobertura às várias expressões de vulnerabilidade existentes, de modo que “[...] as pessoas possam ser acolhidas condignamente e ter suas vidas reconstruídas para a autonomia.” (SPOSATI, 2004, p. 46).⁶

Ainda refletindo sobre o papel das seguranças sociais, a segurança de rendimentos requer considerar “[...] que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego” (BRASIL, 2004, p. 31). Nesse sentido, os programas de transferência de renda e a valorização do salário mínimo contribuiriam para essa garantia,

6 Neste mesmo texto, há uma passagem em que a autora conta que, desde 1995, o Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP (Nepsas) – vem debatendo o papel e o sentido das seguranças sociais, compreendidas pelo grupo como sendo seguranças de acolhida, convívio, autonomia, equidade e travessia.

não sendo, como afirma Sposati “[...] uma compensação do valor do salário mínimo inadequado [...]” (SPOSATI, 2004, p.48), mas a certeza de conseguir os rendimentos suficientes para que o cidadão garanta a sobrevivência de si e de sua família. Uma atenção, portanto, fora das relações ou necessidades do mercado, mas algo compreendido e constituído na ótica dos direitos sociais.

Longe de esgotar o debate acerca do alcance e papel das seguranças sociais, estes registros chamam a atenção a referências que podem contribuir na demarcação e identidade do benefício eventual, sobretudo se considerarmos seu caráter protetivo como parte do dever estatal.

Neste debate há de se considerar ainda o comportamento do Estado em face das vicissitudes vividas pelo cidadão ao devolver para a própria família ou indivíduo a superação da situação existente. A mobilização ou acionamento dos vínculos sociais são, em grande medida, fomentados pelo próprio cidadão, num processo individualizado de resolução das ocorrências vividas. Assim, uns recorrem a familiares, outros a amigos, conhecidos ou, ainda, contam com a solidariedade de terceiros ou da própria comunidade, ficando o mínimo possível sob responsabilidade do Estado, o que evidencia a adesão do Estado brasileiro às orientações neoliberais, deslocando um possível Estado de bem-estar social para um Estado mínimo ao executar políticas sociais restritivas, seletivas, compensatórias e focalizadas. Esta análise permite apontar o inexpressivo compromisso público-estatal com segurança e proteção social, ao considerar e defender estas como certeza de atenção.

Considerações finais

As reflexões apresentadas neste texto buscaram trazer alguns apontamentos sobre a identidade e a natureza do benefício eventual assegurado na Loas. Longe de esgotar o debate, ressalta-se a importância desta análise, considerando as incongruências e dificuldades que cercam este campo de atenção. É possível afirmar que ainda prevalecem ofertas diversificadas que tratam como BE um campo quase infinito de provisões.

Importante considerar que o benefício eventual deve responder por situações que sejam esporádicas, provisórias, inusuais na vida do cidadão, dentro de suas modalidades de atenção no âmbito da política de Assistência Social. Situações corriqueiras, permanentes e continuadas não se enquadrariam como eventuais; se tais ocorrências requerem apoio e atenção por parte dessa política pública, é possível defender que as mesmas sejam atendidas por programas, projetos ou mesmo outras formas de benefícios e serviços, no sentido de compreender que o benefício eventual tem um papel específico: atender episódios atípicos que podem acometer o cotidiano de qualquer cidadão. Episódios estes voltados ao nascimento e morte, à calamidade pública e vulnerabilidade social, restritos ao campo da política de Assistência Social.

Reconhece-se que não é uma tarefa fácil definir, especificar e dar materialidade ao conjunto de ofertas que irá compor o campo do benefício eventual, tanto em razão da compreensão do que significa e representa cada uma das modalidades previstas, quanto em virtude das dificuldades, limites e entraves locais, considerando que a regulamentação, gestão e financiamento deste benefício é um dever do ente municipal em cooperação com o estado federado, por meio dos respectivos Conselhos de Assistência Social, conforme ficou pactuado na Loas.

Neste ponto, vale destacar que o contexto político, histórico e social do Brasil pode contribuir para que se entenda a morosidade na implementação do BE em todo o país. Sérgio Buarque de Holanda, em *O homem cordial*, traz algumas considerações que podem colaborar com essa análise. Afirmar que as relações de compadrio, amizade e simpatia moldam parte significativa das relações sociais num país marcado pelo legado autoritário, clientelista e patrimonialista. Isto é, o campo do favor, em grande medida, predomina sobre o do direito.

Identificam-se ainda os limites e entraves do nosso Pacto Federativo, que permitiu o reconhecimento e a transferência de certos encargos aos estados federados e aos municípios, sem proporcionar aos mesmos as condições para cumpri-los. Além disso, a Carta Magna não equalizou as condições socioeconômicas das 27 unidades

governamentais, permanecendo grandes diferenças entre si, o que acabou acentuando a miséria e a pobreza de uns (basicamente dos estados que se encontram na região Norte e Nordeste) e o poder e a riqueza de outros (representados pelos estados no centro-sul), ainda assim prevalecendo uma assimetria interna. Ou seja, havia (e permaneceu) um desequilíbrio econômico expresso nos territórios que impactou na desigual arrecadação de tributos e/ou na sistemática dependência de recursos, advindos de outras instâncias, criando uma relação pendular no peso político-econômico entre os entes federados e comprometendo o próprio sistema federativo.

Outra crítica em destaque releva ainda que, desde a Constituinte, os estados federados, ao que parece, não tiveram uma função muito definida junto à gestão pública, ao contrário dos municípios, os quais ganharam autonomia e compuseram o rol da descentralização político-administrativa. No caso do BE, isso deixa os municípios, em grande parte, “na mão”, fragilizando a relação de cooperação prevista nesse campo de atenção. (BOVOLENTA, 2017).

Ampliar e publicizar este debate, sobretudo identificando as dificuldades e limites comuns, além de levantar as possibilidades e os avanços que a política de Assistência Social vem construindo – mesmo após o golpe de 2016 que tem trazido tantos retrocessos no âmbito das políticas sociais – pode ser uma das estratégias para dar mais visibilidade a este campo de atenção. Afirma-se que há várias dificuldades sobre esse benefício: no campo conceitual, legal, sobre sua execução, gestão, materialização, entre outras, dificultando o reconhecimento de seu papel e finalidade, perdendo sobremaneira a identidade e natureza de suas ofertas, o que alimenta um histórico de provisões diversificadas, incertas e pontuais, o que este texto buscou mostrar.

Artigo submetido em 12/02/2018
Aceito para publicação em 24/05/2018

Referências

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. **Os benefícios eventuais e a gestão municipal**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), São Paulo: PUC, 2010.

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. **O benefício eventual da Loas como garantia de proteção social**. Tese (Doutorado em Serviço Social), São Paulo: PUC, 2016.

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. **Benefício eventual e Assistência Social: uma emergência – uma proteção social?** Jundiaí, SP: Paco, 2017.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília, DF: 2004.

BRASIL. **Resolução nº 39, de 9 de dezembro de 2010**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social, 2010.

BRASIL. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jul. 2011.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 8. ed. Rio de Janeiro: Olympio, 1975.

HOUAISS, Antônio. **Minidicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira; NASSER, Ieda Rebelo; CAMPOS, Sônia Maria Arcos. Os percalços dos benefícios eventuais regidos pela Loas. **Cadernos do Ceam**. Brasília: UnB, ano 3, n. 11, p. 113-138, out./2002.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Panorama do Processo de Regulamentação e Operacionalização dos Benefícios Eventuais Regidos pelas Loas. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. n. 12. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersetorialidade da política de Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade**, n. 77, ano 25, p. 30-53, mar./2004.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Unesco, 2009. p. 13-55.

TORRES, Abigail Silvestre. **Segurança de convívio e de convivência: direito de proteção na Assistência Social**. Tese (Doutorado em Serviço Social), São Paulo: PUC, 2013.