

TEXTO 01

CONTEXTO HISTÓRICO E MARCO LEGAL DOS BENEFÍCIOS SOCIOASSISTENCIAIS

Por mais que já tenhamos algum entendimento acerca da gestão e do provimento de benefícios no âmbito da Política Pública de Assistência Social, não é possível realizar qualquer debate, estudo ou afins sem iniciar por sua conjuntura histórica e, conseqüentemente, jurídica. Isso porque alguns cenários sobre o tema ainda persistem numa ótica aparentemente superada por passear por ideias paliativas, paternalistas, assistencialistas.

Iniciar com essa provocação possui duas intenções:

1. Situar os leitores que apesar dos inúmeros avanços conquistados ao longo do tempo, ainda possuímos resquícios de uma lógica de pensar e executar alguns dos benefícios socioassistenciais como fora há muitos anos atrás, desconsiderando tantas questões avançadas até hoje e fragilizando o que é proposto pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), as diretrizes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e até a própria tipificação dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais;
2. Reforçar a historicidade de todo esse processo com aquela ideia do óbvio que precisa sim ser dito e repetido, numa perspectiva de reconhecermos sim que determinadas ações fizeram parte do cenário da Assistência Social, mas que ao longo dos anos foram paulatinamente revisados, repensados e superados, não devendo compor sua lógica atual por significar um retrocesso pela ótica que deve ser dada à Assistência Social, numa perspectiva de política pública e garantia de direito.

Sim, antes as ações que perpassavam essa relação de prover às pessoas com vistas a suprir necessidades pontuais, eventuais apresentavam características com práticas permeadas por ações de ajuda às pessoas mais pobres, atos de caridade e filantropia, que por sua vez, ocorreu a partir da formação social patrimonialista e contou, também, com a colaboração do fortalecimento e influências de uma estrutura socioeconômica concentrada em riquezas e que participaram da base de construção do nosso país.

Os registros do passado sempre dão conta que antes de nos firmarmos como uma política pública, a Assistência Social realizou diversas ações de favores aos mais pobres, aos mais necessitados, se enraizando culturalmente como sendo uma de suas principais características, sendo compreendida por meio de ações filantrópicas e de caridade, que eram caracterizadas pelo

clientelismo e assistencialismo, agindo ocasionalmente, nas situações emergenciais, não como direito, mas como dever moral e apresentando, ainda, um caráter residual e seletivo.

Uma das provas dessa realidade é facilmente identificada nos dias atuais quando percebemos que mesmo após sua legitimação por meio da promulgação de todas as instâncias legais trazendo a Assistência Social como uma política pública promotora de direito, identifica-se práticas benevolentes, paternalistas, de favor (como citado anteriormente), sem se preocupar com a promoção do indivíduo e a sua saída de fato do contexto de vulnerabilidade social, desproteção social que estava inserido.

Ao passar dos anos sabe-se que o capitalismo em seu processo de expansão interferiu diretamente na pauperização da força de trabalho dos brasileiros e, com isso, o Estado acaba assumindo as práticas assistenciais, mas especificamente com um olhar de benemerência. Era, na verdade, o governo do país assumindo a gestão de uma política, mas que realizava ações fragmentadas, pontuais, paliativas, focada em atividades voltadas à população pobre sem resultados eficazes e eficientes.



Assista ao vídeo “Resumo da história da Assistência Social no Brasil”, disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=EAs4xiN3wEg>.

É somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que a Assistência Social é reconhecida como uma política pública de fato e de direito e, por isso, entende-se sua promulgação como um importante marco histórico e legal no movimento de ruptura com o

assistencialismo no Brasil. Contudo, é sempre necessário reforçar que tal processo não foi imediato nem tão pouco finalizado, embora seja preciso, necessário e fundamental.

Vale reforçar que esse movimento constitucional trouxe para junto da Assistência Social, as políticas públicas de Saúde e Previdência Social, numa perspectiva de serem pensadas sim como ações específicas considerando suas áreas e objetivos, mas que ao mesmo tempo se fundem numa ideia de proteção social voltada à população para fortalecer, assegurar, garantir, promover o que ficou conhecido pela Seguridade Social brasileira, como está devidamente previsto em seus Artigos 203 e 204:



Constituição de 1988 – Artigos 203 e 204

- “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”
- Define os seguintes objetivos:
 - I – proteção à família, à maternidade, à infância e à velhice;
 - II – amparo às crianças e adolescentes carentes;
 - III – promoção da integração ao mercado de trabalho;
 - IV – habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
 - V – garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir os meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Essa introdução é importante para fazermos o link com o contexto histórico dos benefícios socioassistenciais, inclusive aos chamados benefícios eventuais do SUAS que são geridos pela política de Assistência Social, no Brasil, que por sua vez, teve seus primeiros registros instituídos pela Previdência Social, através do Decreto nº 35.448 de 1 de maio de 1954. Contudo, os primeiros benefícios eventuais do Brasil, naquela época, eram identificados por outro nome: auxílio maternidade e funeral, gerenciados realizando pagamento único no valor de um salário mínimo da época, mas para receber as pessoas precisavam comprovar que possuíam o status de segurado da Previdência Social.

Apenas depois de seis anos que a chamada Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), promulgada com o nº 3.807, de 26 de janeiro de 1960, regulamentou o processo de aplicabilidade da concessão dos benefícios de auxílio maternidade e chama a atenção para o fato do

[...] auxílio-maternidade, que neste momento passa a ser chamado de natalidade, sofreu modificações que ampliaram o acesso, incluindo como dependente do segurado, além da esposa não segurada, a pessoa designada, ou seja, o segurado poderia designar para recebimento das prestações, uma pessoa que vivia sob sua dependência econômica,

inclusive filha ou irmã maior, solteira, viúva ou desquitada. Todavia, era exigida, dessa pessoa designada, além de doze prévias contribuições mensais, a condição de inscrição no regime da Previdência de, no mínimo, trezentos dias antes do parto (art. 97, alínea b do Decreto 48.959, de 1960). Foi mantida ainda, a cobertura universal do benefício no âmbito da Previdência Social, bem como o valor do pagamento, igual ao salário mínimo, destinado a auxiliar as despesas do parto e outras provenientes do nascimento do filho (art. 98 do Decreto 48.959-A/60). Além disso, era concedido pagamento de dois salários mínimos, quando não houvesse possibilidade de prestação de assistência médica à gestante (BRASIL, 2008 apud BOVOLENTA, 2010).

Assim como o então conhecido por auxílio maternidade sofreu alterações, o benefício do auxílio funeral também passou por mudanças, mas no que diz respeito aos valores destinados aos dependentes de quem era titular, responsável familiar.

Com a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) destacam-se, também, algumas mudanças relacionadas a outorgar o auxílio funeral, relacionadas à questão dos valores destinados aos dependentes do segurado:

[...] que passa a ser fixado a duas vezes o valor do salário mínimo vigente, pago aos dependentes do segurado falecido, para auxiliar nas despesas com o funeral e o luto (art. 44 da LOPS e inciso I do art. 105 do Decreto nº 48.959-A/60). No caso de não haver dependentes, o executor do funeral teria suas despesas indenizadas, até o máximo de dois salários mínimos, desde que comprovadas (BRASIL, 2008 apud BOVOLENTA, 2010)

É inegável que as concessões desses benefícios foram um importante passo no fortalecimento da própria política de Assistência Social, como também, no suporte de proteção social aos usuários/as e suas famílias. É claro que não podemos esquecer que **o esquema contratual de seguro social estabelecido na época impedia o acesso de todos que demandavam, limitando sua concessão.**

Somente em 1991 é que tivemos novas alterações nesse processo, a partir da aprovação da Lei nº 8.213, de 24 de agosto de 1991, que tratou dos Planos de Benefícios da Previdência Social introduzindo

[...] o princípio da seletividade na provisão dos benefícios eventuais, elegendo como beneficiários aos segurados com renda correspondentes, à época, até três salários mínimos, e ainda restabelecidos como limite máximo do valor do pagamento de ambos os auxílios a importância igual a um salário mínimo vigente no art. 140, da presente Lei, foi determinado que o auxílio natalidade fosse devido após doze contribuições mensais à segurada gestante ou ao segurado pelo parto de sua esposa ou companheira não segurada, com remuneração igual ou inferior a três salários mínimos (art.140); e estabelecido o mesmo corte de renda para a habilitação ao auxílio funeral. Porém, é importante esclarecer que se o mesmo corte de renda servia como linha divisória para a distribuição dos dois auxílios, no que tange ao valor do pagamento dos mesmos isso não acontecia. Sem apontar as razões, os valores devidos aos benefícios eventuais tornaram-se distintos daqueles constantes na LOPS, sendo equivalente a 29,42% do salário mínimo para o auxílio natalidade e de um salário mínimo integral para o auxílio funeral. Observa-se com tais mudanças que os benefícios eventuais começam a reproduzir uma lógica de seletividade oposta as anteriores que permitiam o acesso de um público mais ampliado, embora ainda vinculadas à contribuição previdenciária (...) (BRASIL, 2008 apud BOVOLENTA, 2010)

Como os benefícios eventuais surgem após a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social



Percebe-se que o contexto histórico dos benefícios esteve sempre ligado à Previdência Social, passando por diversas alterações ao longo dos anos. E, em 1993, ocorreram outras mudanças ligadas às suas características, público destinado e à política pública que passariam a estarem vinculados em decorrência da aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, que em seu Artigo 40 extingue os auxílios previdenciários em substituição pelos benefícios que a mesma lei trata, porém em seu Artigo 22:

[...] Segundo a LOAS a prestação dos auxílios natalidade e morte não deveriam sofrer solução de continuidade na sua passagem da órbita da Previdência para a da Assistência. Entretanto, a distribuição desses benefícios foi sustada, deixando, a Política de Previdência, de provê-los em 1996 (BRASIL, 2008 *apud* BOVOLenta, 2010)

Esse é considerado um dos maiores avanços no âmbito dos benefícios eventuais por serem assegurados pela Política Pública de Assistência Social com sua regulamentação através do Art. 22 da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 (LOAS), junto com sua alteração, por meio da Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011, compondo o processo de garantia dos referidos benefícios dentro do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). E a LOAS reforça essa ideia quando afirma que “*A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.*” (BRASIL, 1993).

Ainda sobre o Artigo 22, é nele que encontramos a referência aos auxílios por natalidade e morte, conforme podemos verificar:

Entende-se por benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo.

§ 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão regulamentados pelos Conselhos de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

§ 2º Poderão ser estabelecidos outros benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública.

§ 3º O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, ouvidas as respectivas representações de Estado e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das três esferas de governo, a instituição de 25% (vinte e cinco por cento) do salário mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade, nos termos da renda mensal familiar estabelecida no caput. (Brasil, 1993)

É também na LOAS que encontramos a previsão de três tipos de Benefícios Eventuais, nos quais Pereira (2010, p.11) apresenta e que possibilita uma compreensão melhor para entendermos sua gestão:

- a) Os compulsórios, porque são inegociáveis e infensos a opções quanto à obrigatoriedade de sua provisão, contidos no caput do art. 22. Esses benefícios “visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo”;
- b) Os de caráter facultativo, porque são sujeitos a opções quanto a sua provisão. Esses benefícios, previstos § 2º do art. 22 da LOAS, “podem” ser criados “para atenderem necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública”;
- c) Os subsidiários, contidos no § 3º do art.22, que consistem numa transferência em dinheiro “no valor de 25% do salário mínimo para cada criança de até 06 anos de idade”, tendo como critério de elegibilidade a renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Trata-se, portanto, de uma modalidade de BEs que, além de depender da vontade política dos governantes (e do élan da sociedade para pressioná-los), dependerá também de recursos materiais e de financeiros para que sejam executados. Esses recursos são escassos nos orçamentos públicos;
- d) Todos esses tipos de Benefícios Eventuais são da alçada do governo municipal e, por conseguinte, deverão ser regulamentados pelos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)-e, logicamente, deverão ser bancados pelos Municípios.

É, sem dúvidas, um destaque que a Política de Assistência Social acaba desenvolvendo dentre as demais políticas que compõem o campo da seguridade social porque direciona uma definição de sua responsabilidade no contexto da garantia de direitos sociais mínimos para seus/suas usuários/as e famílias, que por sua vez, passeia pelo cenário do acesso à dignidade enquanto princípio constitucional e trazendo consigo uma característica legalmente peculiar ao não utilizar apenas a renda como critério de concessão ou atendimento, mas prevalecendo como uma política que oferta seus serviços para quem deles precisarem, como afirma Colin (2013, p. 53):

O conjunto de seguranças sob responsabilidade da política de assistência social faz com que esta seja a única das políticas da seguridade social brasileira a executar tanto benefícios monetários como a oferta de serviços. De fato, no contexto dos direitos sociais reconhecidos constitucionalmente, a assistência social efetiva benefícios monetários não contributivos, partilhando com os benefícios previdenciários a proteção social no âmbito da renda. No campo dos serviços, compartilha com a educação e a saúde os desafios de operar sistemas nacionais de ofertas continuadas de atenções.

Essa integração dos benefícios eventuais ao SUAS provoca um debate da relação dos princípios, diretrizes, objetivos do Sistema com todo processo que envolve a concessão desses benefícios, além de inserir uma organização que divide o entendimento de benefícios na Assistência Social a partir de duas modalidades, sendo a primeira relacionada ao Benefício de Prestação Continuada (conhecido como BPC) e os próprios benefícios eventuais.

Ambos serão detalhados durante o curso, mas vamos iniciar apresentando o que a lei apresenta como sendo os benefícios eventuais, considerando o Artigo 22: “[...] *os benefícios eventuais são 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* (BRASIL, Lei 12.435, 2011)”.

A concessão desses benefícios exigiu estudos que resultaram na elaboração do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS que foi publicado, inicialmente, em 2009, tratando das responsabilidades, compromissos e fluxos que os entes federados precisam cumprir na execução e gerenciamento da concessão de benefícios no âmbito da Assistência Social, conforme podemos observar:

Relacionado à estipulação de valores e a concessão dos benefícios eventuais por natalidade e por morte fica como responsabilidade do Estado, Distrito Federal e Municípios respeitar os previstos em leis orçamentárias anuais, critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social, haja vista que a regulamentação é fator primordial para a efetiva incorporação desses benefícios ao SUAS, tendo como fundamentação os princípios de cidadania e os direitos humanos. (BRASIL, 2009 p.2).

Uma das principais contribuições que o Protocolo supracitado apresenta se dá na orientação normativa de como as equipes devem atuar na concessão dos benefícios eventuais referenciando-se por diagnóstico e tendo o cuidado de elaborar um planejamento inserindo os demais serviços que compõem a Rede Socioassistencial e, se houver necessidade, os da Rede Intersetorial também.

Todavia, é importante ressaltar que apesar desses avanços, Bovolenta (2010) provoca uma reflexão pertinente por entender a importância dessa regulamentação no campo dos benefícios

eventuais para a garantia dos direitos dos usuários que demandam os serviços do SUAS, mas ao mesmo tempo entende que tais benefícios mesmo “[...] estando legalmente instituídos pela LOAS não dão garantia de implementação por todo o país, devido empecilhos econômicos, políticos, sociais, culturais e até mesmo pessoais[...]”. Questões envolvendo estrutura física, de recursos humanos, jurídicas e até mesmo orçamentária e financeira estão sempre em meio ao debate acerca das dificuldades e desafios do tema:

Os benefícios eventuais, como provisão social básica, estão descritos no artigo 22 da LOAS, e fazem (ou deveriam fazer) parte da estrutura de funcionamento do SUAS. Tão logo posto em lei, deveriam ter sido regulados e implementados em todo o território nacional. No entanto, o que se observa é um tratamento marginal dispensado a esta atenção por estarem desqualificados e/ou esquecidos face a LOAS e às legislações subsequentes. Estar instituído na LOAS não garantiu sua implementação no conjunto de municípios brasileiros. A ausência de regulamentação posterior a Lei Orgânica o levou a uma operacionalização desregulada, com presença difusa e distante do campo dos direitos de cidadania. (BOVOLENTA, 2013. p. 274).

A lei por si só não é suficiente na implementação de políticas públicas. Faz-se necessário uma série de elementos que garantem de fato a gestão da concessão dos benefícios eventuais pelos entes municipais. Ainda é percebido um entendimento equivocado sobre o conceito de quais são esses benefícios, além da confusão que é feita ao transferir para a Assistência Social concessões de benefícios incumbidos a outras políticas públicas apenas pelo entendimento de que toda e qualquer concessão que isenta o munícipe ou que é provida gratuitamente então obrigatoriamente é de responsabilidade da Assistência Social e, na verdade, sabe-se que isso é improcedente. Mas nas aulas seguintes vamos detalhar melhor tais questões.

Contudo, um dos cenários onde podemos compreender melhor esse contexto ocorre na concessão de cestas básicas por insegurança alimentar que o usuário e sua família estão inseridos, contemplado por meio do Benefício Eventual no eixo de vulnerabilidade social. É fundamental repensarmos benefícios como esse para além do que está posto, porque, gradativamente, as experiências vivenciadas pelos/as trabalhadores/ras do SUAS nos apresenta cenários (até nos debates técnicos), por exemplo, tem se aproximado, mesmo que timidamente, do reconhecimento da alimentação como direito, da qualidade dos itens que compõem as cestas básicas, da inclusão de itens que atendam, satisfatoriamente, a quantidade de membros da família em um mês e até dos próprios itens escolhidos para compor as referidas cestas.

Durante o curso detalharemos algumas questões interessantes sobre essa temática.

E o BPC/LOAS nessa história



Antes de finalizarmos nosso primeiro encontro é crucial que seja estabelecido um processo inicial de diálogo também sobre o Benefício de Prestação Continuada e vamos encontrar exatamente na Constituição de 1988, em seu artigo 203, onde no 5º item da carta magna, que por sua vez, viabiliza “[...] a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”.

Neste sentido, regulamentar e demarcar o campo de atenção que compreende os benefícios eventuais da política de assistência social é parte integrante de fortalecimento do SUAS e do reconhecimento do direito socioassistencial. Há muitos debates acerca da gestão do BPC ser realizada pela Previdência Social mesmo sua parte orçamentária estando na Assistência Social. Além disso, os fluxos estabelecidos entre as Unidades Públicas das duas instâncias não são oficiais nem tão pouco padronizados, fragilizando ainda mais os/as beneficiários tanto para sua concessão quanto para manutenção.

Qual o real papel do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) nesse contexto? E os Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) também fazem parte disso? Quem deve acessar o perfil dos/as beneficiários no portal do INSS? Esses são alguns dos questionamentos que serão debatidos em busca de nortear a prática profissional de vocês. Até o próximo módulo!



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. **Os benefícios eventuais junto à política de assistência social:** algumas considerações. O Social em Questão - Ano XVII - nº 30, 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.435 de 6 de Julho de 2011.** Altera a Lei nº 8.742 de 7 de Dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, 2011.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social.** Reimpresso em 2009, Brasília. 2005.

_____. Presidência da República. **Lei Orgânica de Assistência Social**, nº8. 742, de 7 de setembro de 1993.

COLIN, Denise Ratmann A; PEREIRA, Juliana Maria F. **Integração entre serviços e benefícios no Brasil, 2013.**

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