



TEXTO 03

Orientações gerais acerca da regulamentação, gestão e oferta de benefícios eventuais no contexto de enfrentamento aos impactos da pandemia da COVID-19, causada pelo novo coronavírus, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – PORTARIA Nº 58, DE 15 DE ABRIL DE 2020

Avançando no nosso curso, seguiremos a partir de agora para o Módulo III que abordará o gerenciamento dos benefícios eventuais, em linhas gerais, mas fazendo também um recorte com as normativas que tratam da situação de calamidade decretada em decorrência da pandemia causada pelo COVID-19.

Nos últimos dois anos fomos obrigados a adotar diversas estratégias de sobrevivência e fazer adaptações em práticas consideradas comuns para nos readequarmos às consequências, sociais, econômicas e sanitárias, que estão desde 2020 sendo impostas a toda população, paulatinamente.

Nos lares brasileiros, as famílias que não mais pertenciam à pobreza, voltaram para esse cenário em virtude do desemprego e suas consequências; o mesmo aconteceu para os brasileiros que já se encontravam em situação de pobreza, mas passaram a viver em extrema pobreza.

O mergulho dessa população em condições extremas, a partir do contexto pandêmico, ampliou as situações de vulnerabilidade social e provocou um novo cenário, só que dessa vez no contexto do risco, da violação de direitos. O isolamento social, como uma das estratégias adotadas pelas autoridades sanitárias, impôs às famílias que passassem a conviver muitos dias em suas casas e, com o tempo, foram aumentando várias situações relacionadas aos riscos e violações de direitos, situações de mulheres e crianças vítimas de violência doméstica, por exemplo.

Diante de toda essa situação, algumas políticas públicas, como a Saúde e Assistência Social, foram chamadas para atuar e produzir respostas de modo a combater, concomitantemente, o avanço do vírus e todas as suas consequências, inclusive as que demandam oferta de proteção social especial do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

Um instrumento legal que fora crucial em todo esse processo diz respeito ao Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, que reconhece a situação de calamidade pública no país.

E, para entender melhor esse conceito faz-se necessário nos reportarmos ao Decreto 6.307/2007, que em seu Artigo 8º define:

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

Para entender melhor esse cenário entende-se como fundamental compreendermos bem o conceito sobre calamidade:



E, quando consultamos o que a legislação brasileira, esta trata sobre esse conceito sem mudanças significativas ao sinalizar as calamidades públicas “[...] como situações que causam perdas, riscos e danos à integridade pessoal e familiar, razão pela qual demandam respostas imediatas do Poder Público como a prestação de benefícios eventuais (BRASIL, 2010)”.



Conceitos

O que é Estado de Calamidade Pública?

É o Reconhecimento (legal) pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade e à vida de seus integrantes.

Percebe-se que os conceitos acerca de calamidade são compostos por indicativos similares, que estão relacionados de alguma forma, e, enfatizam, de alguma maneira, o reconhecimento do estado de calamidade com uma preocupação voltada à preservação da vida.

É justamente nesse cenário de prevalecer a vida como bem maior que devemos compreender a dinâmica para concessão dos benefícios pelo SUAS, uma vez que, está compreendida como uma das respostas que a política pública da Assistência Social propõe como resposta às vulnerabilidades diversas enquanto oferta de proteção social.

Mas para complementar esse entendimento e fazer um paralelo normativo nesse cenário que vivemos desde 2020 - quando passamos a ofertar benefícios eventuais num contexto pandêmico - faz-se necessário a leitura e entendimento da Portaria nº 58, de 15 de abril de 2020, que dispõe sobre a aprovação da Nota Técnica nº 20/2020, que apresenta orientações gerais acerca da regulamentação, gestão e oferta de benefícios eventuais no contexto de enfrentamento aos impactos da pandemia da COVID-19, causada pelo novo coronavírus, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

E a partir de agora elencaremos alguns pontos importantes:

O Município tem a competência de regulamentar a oferta dos Benefícios Eventuais em âmbito local, mas se não há previsão normativa municipal sobre a oferta de Benefícios Eventuais especificamente para situações de calamidades e

emergências é possível atender as demandas da população observando a normativa que prevê a oferta de benefícios eventuais para a situação de nascimento, morte ou vulnerabilidade temporária.

É urgente a necessidade de que as gestões municipais atualizem a Lei MUNICIPAL de Concessão de Benefícios Eventuais. Isto porque, se de um lado temos os entes municipais que já fizeram essa adequação, mas com a situação pandêmica precisam enquadrar a redação da Lei às especificidades proveniente da calamidade decretada pelo COVID-19; de outro, temos as gestões municipais que ainda nem tiveram o cuidado de ajustar sua Lei de Benefícios Eventuais na lógica, princípios e diretrizes do SUAS, nestes casos devem aproveitar para acrescentarem os detalhes decorrentes das concessões em contexto de pandemia.

O benefício eventual deve ser concedido na forma de pecúnia e/ou bens de consumo.

Desde que iniciamos com a concessão de benefícios devidamente regulamentada e seguindo a lógica do SUAS, pouco identifica-se nas redações das Leis Municipais de Benefícios Eventuais a provisão em formato de pecúnia, e o legislador deve ter esse cuidado no momento que elaborar o novo Projeto de Lei Municipal, como também, continuar contemplado os bens de consumo, como costumeiramente já temos o hábito.

A oferta de benefícios eventuais em bens, na situação de calamidade em decorrência da pandemia da COVID-19, deve estar em conformidade com as necessidades e demandas dos requerentes e com a realidade local. Podem ser bens normalmente concedidos em situação de vulnerabilidade temporária, como o alimento, assegurando-se a qualidade do bem ofertado.

Não adianta regulamentarmos nas Leis Municipais à concessão de benefícios que não estejam adequados à realidade encontrada pelas equipes de referência no território, nem tão pouco, tomarmos cuidado com a qualidade dos itens, nas situações que o benefício se configurar como bens de consumo. Isso exige um cuidado e conhecimento maior sobre todo processo de licitação, desde a elaboração do termo de referência até a elaboração do contrato.

**O MAIS
IMPORTANTE**

Em termos de garantia de proteção social, é mais importante considerar a situação de vulnerabilidade vivenciada pelas pessoas, as ameaças e os riscos que se impõem do que a oferta de um ou de outro bem específico.

Os benefícios devem ser ofertados observando as regras dispostas na Portaria nº 337 do Ministério da Cidadania, de 24 de março de 2020, quanto às medidas e condições que garantam a segurança e a saúde dos usuários e profissionais do Sistema Único de Assistência Social-SUAS.

A provisão do benefício eventual deve ser ágil e garantida, realizada na perspectiva do direito e livre de qualquer atuação assistencialista ou de exigências que provoquem constrangimento aos usuários. Não podem ser exigidas contrapartidas para essa oferta e os critérios de acesso devem ser amplamente divulgados. Também são vedadas quaisquer formas complexas e vexatórias de comprovação de pobreza para a sua prestação.

Infelizmente, ainda é possível identificarmos a vinculação da troca de favores na concessão dos benefícios eventuais, o que descaracteriza seu entendimento como garantia de direito. Isso contribui para a fragilidade da Política de Assistência Social ao fortalecer a ideia benevolente, de caridade, paternalista, muito comum antes da promulgação da Constituição de nosso país.

Outra questão que ainda é muito comum encontrarmos na dinâmica que envolve a equipe que atende e acompanha a concessão de benefícios, está relacionada às exigências de comprovação acerca da condição de pobreza dos/as usuários/as ou até de suas participações em ações, eventos, encontros, transformando a concessão do benefício, por exemplo, numa festividade.

Sabe-se que a comprovação de pobreza foi extinta há bastante tempo e o instrumento que deve ser utilizado como tal finalidade é a folha resumo emitida pelo Cadastro Único para Programas Sociais. É importante sempre ressaltar que o CADÚNICO está devidamente regulamentado em forma de Lei, portanto, devemos ter o entendimento que a folha resumo possui uma espécie de força jurídica, uma comprovação legal quanto à vulnerabilidade daquele usuário/a e sua família.

É fundamental sempre lembrarmos dos cuidados que precisamos ter no campo da ética quando realizamos o atendimento ao usuário/a e sua família, inclusive nas abordagens, nas perguntas direcionadas a fim de evitar uma possível configuração de situação vexatória, por exemplo.



O objetivo da oferta de benefícios eventuais é assegurar a dignidade e a reconstrução da autonomia familiar e pessoal.

A situação de calamidade ocasionada pela pandemia da COVID-19 poderá fazer com que famílias e indivíduos atendidos precisem de um tempo maior que o previsto na norma sobre o prazo de duração da oferta do benefício para enfrentarem a vulnerabilidade vivenciada.

É importante que a regulamentação local considere possível a ampliação do prazo para recebimento do benefício eventual pelos usuários.

As equipes de trabalhadores do SUAS devem ser orientadas para atuar com a possibilidade de ampliar o prazo da oferta, bem como para as maneiras de informar o público atendido sobre os prazos ampliados.

Uma das questões mais discutidas no âmbito da concessão de benefício diz respeito ao tempo de concessão. O entendimento da eventualidade leva o legislador municipal a determinar nas Leis de Benefícios Eventuais um tempo máximo para o usuário/a e sua família receberem a pecúnia ou o bem de consumo.

No eixo de vulnerabilidade, por exemplo, para as concessões das situações que caracterizam insegurança alimentar é bastante comum que os entes municipais concedam cestas básicas, que por sua vez, possuem a determinação de serem concedidos por três meses, podendo ser prorrogado por igual período, a partir de uma nova avaliação pelo técnico de referência. Saiba-se que a peculiaridade da pandemia não só impõe que a gestão municipal reveja esse período, considerando o tempo que tem sido estendido da situação de calamidade, como também, a

quantidade de usuários/as que tem aumentado significativamente essas demandas, por justamente muitas famílias que antes não estavam em situação de vulnerabilidade, mas que diante do desemprego foram inseridas em situação de pobreza ou extrema pobreza.

É claro que essa questão exige da gestão municipal uma resposta orçamentária e financeira para conseguir dar conta das demandas, mas o estado de calamidade decretado possibilita uma certa flexibilidade nesse aspecto.

Cabe à Assistência Social a oferta de benefício eventual por situação de morte apenas quando o serviço funerário não é garantido de forma gratuita pelo poder público e quando as famílias não possuem meios para garantir o sepultamento. Além de necessidades específicas do funeral, como urna funerária e velório, as famílias podem apresentar outras vulnerabilidades geradas com a morte do familiar, que devem ser consideradas pela equipe no processo de concessão do benefício eventual.

O benefício eventual por situação de morte pode ser ofertado em pecúnia, por uma única parcela ou mais, em bens de consumo, ou com a prestação de serviços. Admite-se ainda a oferta por meio de ressarcimento, no caso de perdas e danos causados pelo não acesso ao benefício eventual no momento em que ele se fez necessário.

É preciso muito cuidado na regulamentação do benefício eventual por situação de morte, para ser ofertado de fato à famílias que se enquadram no perfil determinado pela regulamentação municipal. Ainda nesse contexto, há um equívoco entendermos a doação do ataúde (caixão) como única forma possível de concessão do referido benefício, justamente porque é preciso que a legislação contemple situações quando o óbito for do único provedor de renda da família e, como resposta a essa situação, o município realiza a concessão do benefício em formato de pecúnia, por exemplo.

Outra situação que envolve essas demandas trata-se das concessões nos finais de semana sem a presença dos profissionais responsáveis pela concessão e a própria legislação possibilita que o benefício seja gerenciado na modalidade de ressarcimento, desde que atenda todos os requisitos imposto pela redação da Lei para esses casos.



Quando o município já possui o benefício eventual normatizado, mas a norma não responde da forma esperada à situação de calamidade e emergência em decorrência da COVID-19, os poderes locais deverão se articular de forma urgente para alterar a norma de forma a dar respostas eficazes às especificidades da pandemia em seu território. Essa norma poderá ser alterada para atender as especificidades da epidemia no território.

Sobre isso faz-se necessário que as gestões municipais atentem para o que orienta a própria Portaria nº 58/2020, a saber:

I - Benefícios Eventuais não estão regulamentados:

| | | |
|--|---|---|
| <p>Será necessário regulamentar os benefícios eventuais de forma bastante rápida. A norma elaborada deverá estar de acordo com as normativas e orientações do SUAS, e prever a oferta na situação de calamidade.</p> | <p>O Município poderá editar um Decreto, observando as deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social quanto aos critérios e prazos para acesso aos benefícios eventuais.</p> | <p>Os prazos poderão seguir a referência de duração prevista para a situação de calamidade em decorrência da pandemia de COVID-19. Os critérios devem estar em conformidade com as diretrizes e princípios do SUAS.</p> |
|--|---|---|

II - Regulamentação em desacordo com o SUAS

| | | |
|---|--|--|
| <p>A situação de calamidade provocada pela pandemia da COVID-19 tem proporções inéditas e exige tomada rápida de providências. Isso também exige que princípios e diretrizes do SUAS sejam respeitados.</p> | <p>A regulamentação garante a oferta dos benefícios eventuais na lógica do direito, com critérios objetivos e transparentes a serem observados na concessão.</p> | <p>Cessada a situação de calamidade, é importante que a gestão municipal atue em conjunto com o Conselho local e o Poder Legislativo para realizar a adequação normativa dos benefícios eventuais e inserir a legislação específica dentro da Lei Municipal do SUAS.</p> |
|---|--|--|

Continuando com as orientações acerca da Portaria nº 58/2020, devemos atentar, ainda, para algumas informações importantes e que devem fazer parte dos processos de debate acerca da temática para serem inseridas onde for pertinente, seja na redação da Lei Municipal dos Benefícios Eventuais ou no seu fluxo de concessão ou até mesmo na Lei de Regulamentação (quando elaborada em outra proposta):

As normas locais devem, preferencialmente, não utilizar a referência a patamar de renda para acesso a estes benefícios, mas fixar a sua concessão de acordo com o caso concreto que se apresenta.

Durante uma calamidade, famílias em situação de vulnerabilidade podem ter sua condição agravada, ao tempo em que famílias que anteriormente não precisavam de suportes da Assistência Social podem passar a demanda-los, sendo importante assegurá-los localmente, de acordo com as demandas apresentadas ao SUAS.

O poder público local deve conhecer as especificidades de povos e comunidades tradicionais e grupos específicos presentes em seu território e considerar as diversas formas de habitação utilizadas, por exemplo, por pessoas em situação de rua, pessoas desabrigadas devido a desastres ou outras situações conjunturais, de pessoas em situação de itinerância.

A ausência de endereço fixo e permanente não deve ser impeditivo para acesso ao benefício eventual no contexto da epidemia da COVID-19

Qualquer pessoa, nacional ou estrangeira, que esteja no território brasileiro e vivencie situação de risco e dificuldades para sua manutenção e de sua família deve ter acesso à Política de Assistência Social para garantir a sobrevivência de seus membros.

Não é necessário instrumental privativo de uma profissão, como o parecer social, para justificar a concessão do benefício eventual.

Não deve haver filas de espera ou ofertas condicionadas à realização de visitas domiciliares, o que pode se configurar como obstáculo para o acesso ao direito.

As visitas domiciliares são importantes estratégias de trabalho, utilizadas, em geral, no processo de reavaliação da concessão de benefícios eventuais já ofertados durante determinado período. No contexto da pandemia da COVID-19, conforme recomendações da Portaria MC nº 54/2020, as visitas domiciliares devem ser realizadas apenas em situações indispensáveis, com obrigatória observação de medidas para a proteção e segurança dos trabalhadores e dos usuários.

Como vocês podem ter observado, o módulo III se preocupou em debater algumas questões normativas a respeito da concessão dos benefícios eventuais nos municípios. Mas antes de finalizarmos nossa leitura pondera-se ser crucial provocar mais uma reflexão nesse contexto, reflexão que vai para além do ato de concessão ou até mesmo do que é concedido, pois é preciso sempre lembrarmos do que vem antes de todo esse processo: as famílias em atendimento/acompanhamentos nos Serviço:

No âmbito do trabalho social com famílias, a oferta ou concessão NÃO é simplesmente a disponibilização do benefício eventual, mas sim o ato formal de reconhecimento do direito ao benefício. É uma ação que deve ocorrer por meio de escuta qualificada, verificação do atendimento de critérios definidos em regulamentação local e registro em instrumento utilizado nas unidades ofertantes. Deve ser realizada preferencialmente por técnicas e técnicos de nível superior das equipes de referência do SUAS. (BRASIL, 2020)



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENEFÍCIOS eventuais: Direito dos cidadãos. In:

https://static.fecam.net.br/uploads/1521/arquivos/1348084_Beneficios_Eventuais_Direito_dos_Cidadaos.pdf. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993** – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 25 fev. 2022.

_____. **Política Nacional de Assistência Social 2004** – RESOLUÇÃO Nº 145, DE 15 DE OUTUBRO DE 2004 – ANEXO 1 disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 25 fev. 2022.

_____. **Portaria nº 58 de 15 de abril de 2020** - Orientações gerais acerca da regulamentação, gestão e oferta de benefícios eventuais no contexto de enfrentamento aos impactos da pandemia da COVID-19, causada pelo novo coronavírus, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. IN: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-58-de-15-de-abril-de-2020-252722843>. Acesso em: 26 fev. 2022.

Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS 2005) – Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012. Disponível em:

<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>. Acesso em: 04 de junho de 2021.

_____. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS 2012) – **Resolução CNAS nº 130 de 15 de julho de 2005**. Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em: 26 fev. 2022.