

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES – CCHLA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL – PPGSS
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

ANNA CLARA FELICIANO MENDONÇA

**A PERCEPÇÃO DOS USUÁRIOS SOBRE OS BENEFÍCIOS EVENTUAIS NO
MUNICÍPIO DE SAPÉ, PB: OBSTÁCULO PARA AFIRMAÇÃO DA ASSISTÊNCIA
SOCIAL ENQUANTO DIREITO**

JOÃO PESSOA, PB

2015

ANNA CLARA FELICIANO MENDONÇA

**A PERCEPÇÃO DOS USUÁRIOS SOBRE OS BENEFÍCIOS EVENTUAIS NO
MUNICÍPIO DE SAPÉ, PB: OBSTÁCULO PARA AFIRMAÇÃO DA ASSISTÊNCIA
SOCIAL ENQUANTO DIREITO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Serviço Social da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial para
a obtenção do título de Mestre em Serviço
Social

Área de Concentração: Política Social

Orientadora: Profa. Dra. Maria de Lourdes
Soares

JOÃO PESSOA, PB

2015

M539p Mendonça, Anna Clara Feliciano.

A percepção dos usuários sobre os benefícios eventuais no município de Sapé, PB: obstáculo para afirmação da assistência social enquanto direito / Anna Clara Feliciano Mendonça.- João Pessoa, 2015.

170f. : il.

Orientadora: Maria de Lourdes Soares

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHL

1. Serviço social. 2. Assistência social. 3. Proteção social.
4. Benefícios eventuais.

UFPB/BC

CDU: 36(043)

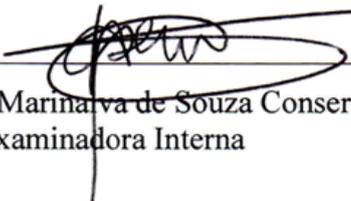
MENDONÇA, Anna Clara F. **A percepção dos usuários sobre os benefícios eventuais no município de Sapé, PB:** obstáculo para afirmação da assistência social enquanto direito. Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Aprovada em: 15 / 04 / 2015.

BANCA EXAMINADORA



Profª. Dra. Maria de Lourdes Soares
Orientadora


Profª. Dra. Marinaiva de Souza Conserva
Examinadora Interna

Prof. Dr. Marcelo Gallo
Examinador Externo
Universidade Estadual Júlio Mesquita Filho (UNESP)

DEDICATÓRIA

Ao meu avô Fernando Mendonça (*in memoriam*), pelo exemplo de sabedoria que mora no silêncio e na simplicidade.

Ao meu avô Feliciano Neto (*in memoriam*), pelo exemplo de inteligência enobrecida pela dignidade.

AGRADECIMENTOS

À professora Dra. Maria de Lourdes Soares, que sabiamente orientou a condução deste trabalho;

À professora Dra. Marinalva de Souza Conserva e ao professor Dr. Marcelo Gallo, pela disponibilidade em participar da Banca Examinadora e proporcionar ricas contribuições para o aperfeiçoamento deste estudo;

A todos os professores do PPGSS pela forma atenciosa com que transmitem seus conhecimentos;

Aos funcionários e estagiários da coordenação do PPGSS, pelos atendimentos prestados de maneira amigável e acolhedora;

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela disponibilização da bolsa de estudos, essencial para a realização da pesquisa apresentada;

À equipe da Secretaria de Promoção e Assistência Social do município de Sapé, pela autorização para a realização do presente estudo;

Aos colegas que fizeram parte da turma “G-30”, pela união e solidariedade durante todo o processo de aprendizagem, em especial à “ala procadiana”;

Às amigas Aline Ferreira, Virgínia Helena, Wanessa Leandro e Socorro Pontes pela amizade e apoio prestados ao longo dessa jornada;

Aos meus pais, Fernando Hugo e Ciane, pelo amor incondicional e pelo apoio aos meus projetos pessoais e profissionais;

E ao meu noivo, Caio Márcio, por todo amor, carinho e companheirismo.

RESUMO

MENDONÇA, A.C.F. **A percepção dos usuários sobre os benefícios eventuais no município de Sapé, PB:** obstáculo para afirmação da assistência social enquanto direito. 2015. 167 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós Graduação em Serviço Social, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.

Este trabalho apresenta os resultados da pesquisa realizada no município de Sapé, PB, que teve por objetivo identificar a percepção que os usuários da política de assistência social detêm sobre os benefícios eventuais, considerando as perspectivas do direito e da ajuda, e analisando-a quanto aos seus rebatimentos para o processo de afirmação da assistência social enquanto direito. Para tanto, a coleta de dados foi realizada entre os meses de novembro de 2013 e dezembro de 2014 e se deu através da observação, do levantamento documental e bibliográfico pertinente e da aplicação de formulários junto aos usuários que acessaram os benefícios eventuais, tendo por referência o mês de agosto de 2013. De modo geral, identificou-se que a percepção dos beneficiários é reflexo das limitações presentes no plano legal e operativo, aproximando-se mais da noção de *ajuda* do que da do *direito*, configurando-se, portanto, em um obstáculo para a consolidação do direito à assistência social. Essa constatação fundamenta-se no pressuposto de que a assistência social, ao se constituir como direito assegurado pela Constituição Federal e por Lei específica, não detém a faculdade de, por si só, abandonar os vestígios de um passado abarrotado de práticas e concepções deturpadas. Para tanto, é preciso estimular projeções políticas que orientem sua gestão no sentido da quebra deste paradigma, num movimento que integralize todas as suas provisões para a garantia do direito dos usuários desta política. A regulamentação e operacionalização dos benefícios eventuais, enquanto componentes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) brasileiro, se apresenta como elemento indispensável nesse processo de consolidação, uma vez que estes possuem particular associação ao assistencialismo e ao clientelismo expressos por muito tempo na trajetória da assistência social.

Palavras-chaves: Assistência social. Proteção social. Benefícios eventuais.

ABSTRACT

MENDONÇA, A.C.F. **The users' perception about the eventual benefits in the city of Sapé, PB: obstacle to affirm the social assistance as a right.** 2015. 167 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós Graduação em Serviço Social, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.

This work presents the results of research conducted in the city of Sapé, PB, that had as objective identify the perception that the users of the social assistance politics have about the eventual benefits, considering the perspectives of the right and of the help, and analyzing it as its repercussions for the process of affirming the social assistance as a right. Thus, the data collecting was conducted between the months of November 2013 and December 2014 and was made through the observation, by the review of the documents and literature pertinent and by the application of the formularies with the users that had access the benefits, with reference to the month of August 2013. Altogether, it was identified that the perception of beneficiaries reflects the limitations presents in the legal and operational plans, approaching more of the help than the notion of the right, setting is, therefore, an obstacle to the consolidation of the right to social assistance. Starts by the presupposition that the social assistance, instituted as right ensured by the Constitution and by specific law, don't have the faculty of, by itself, leave the traces of one past full of practices and conceptions misrepresented. For this, it is necessary to stimulate political projections that guides their management to the sense of break this paradigm, at one movement that integrate all their provisions to the assurance of the users' rights. The regulation and operation of the eventual benefits, as components of the Brazilian's System of Social Assistance (SUAS), presents itself as an indispensable element in this process of consolidation, once these have particular association with welfarism and clientelism expresses along the career of the social assistance and that, and how is possible to deduce from the data that describes the reality of the manage this right, presented in this discussion, still resist insistently.

Keywords: Social assistance. Social protection. Eventual benefits.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Mapa do Estado da Paraíba por Região Geoadministrativa com Destaque para o Município de Sapé e a Capital João Pessoa	108
Mapa 2 – Municípios que Compõem a 1a Região Geoadministrativa do Estado da Paraíba.....	109

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Situação dos Habitantes Ocupados no Município de Sapé	109
Gráfico 2 – Habitantes Ocupados Classificados de Acordo com o Rendimento Nominal Mensal	110
Gráfico 3 – Incidência da Situação de Extrema Pobreza sobre os Habitantes por Setor Censitário	112
Gráfico 4 - Benefícios Eventuais Concedidos no Mês de Agosto de 2013, por tipo	123
Gráfico 5 – Faixa Etária dos Sujeitos	124
Gráfico 6 – Escolaridade dos Sujeitos	125
Gráfico 7 – Situação Ocupacional do Sujeito	125
Gráfico 8 – Quantidade média de membros das famílias	126
Gráfico 9 – Renda familiar per capita	127

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Porte dos municípios brasileiros	60
Quadro 2 – Valores dos benefícios funeral e natalidade pagos pelos municípios	91
Quadro 3 – Forma de oferta dos benefícios funeral e natalidade pelos municípios	91
Quadro 4 – Itens ofertados pelos municípios como benefícios por vulnerabilidade temporária/situação de calamidade pública	93
Quadro 5 – Objetivo das questões apresentadas no bloco D	102
Quadro 6 – Vivência de Situações de Vulnerabilidade temporária pelos sujeitos	128
Quadro 7 – Profissional / pessoa de referência procurada pelo sujeito por local de requerimento dos benefícios eventuais	133

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI: Ato Institucional;

ARENA: Aliança Nacional Renovadora;

BNDE: Banco Nacional de Desenvolvimento;

BNH: Banco Nacional de Habitação;

BPC: Benefício de Prestação Continuada;

CAP: Caixa de Aposentadoria e Pensão;

CEME: Central de Medicamentos;

CF: Constituição Federal;

CLT: Consolidação das Leis Trabalhistas;

CMAS: Conselho Municipal de Assistência Social;

CNAS: Conselho Nacional de Assistência Social;

CNSS: Conselho Nacional de Serviço Social;

CRAS: Centro de Referência da Assistência Social;

CREAS: Centro de Referência Especializado de Assistência Social;

CTPS: Carteira de Trabalho e Previdência Social

ECA: Estatuto da Criança e do Adolescente;

ESTADIC: Pesquisa de Informações Básicas Estaduais;

FGTS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço;

FEBEM: Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor;

FUNABEM: Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor;

IAPs: Institutos de Aposentadoria e Pensão;

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

IDEME: Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba;

INAMPS: Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social;

INPS: Instituto Nacional de Previdência Social;

INSS: Instituto Nacional do Seguro Social;

IPASE: Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores Estaduais;

LA: Liberdade Assistida;

LBA: Legião Brasileira de Assistência;

LOAS: Lei Orgânica da Assistência Social;

LOPS: Lei Orgânica da Previdência Social;

MDB: Movimento Democrático Brasileiro;

MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

MOBRAL: Movimento Brasileiro de Alfabetização;

MPAS: Ministério da Previdência e Assistência Social;

NOB/SUAS: Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social;

PAEFI: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos;

PAIF: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família;

PIB: Produto Interno Bruto;

PNAS: Política Nacional de Assistência Social;

PSC: Prestação de Serviço à Comunidade;

RMV: Renda Mensal Vitalícia;

SAGI: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação;

SAM: Serviço de Atendimento a Menores;

SAS: Secretaria de Assistência Social;

SENAC: Serviço Social do Comércio;

SESAN: Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional;

SESI: Serviço Social da Indústria;

SINPAS: Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social;

SPAS: Secretaria de Promoção e Assistência Social;

SUAS: Sistema Único de Assistência Social;

UNE: União Nacional dos Estudantes;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 OS DIREITOS SOCIAIS E A FORMATAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL: recortes da história brasileira	23
1.1 As Constituições de 1824 e 1891: os pressupostos da proteção social estatal	26
1.2 As Constituições de 1934 e 1937 e o Estado Social: a industrialização e a institucionalização da proteção social	30
1.3 A Constituição de 1946 e os planos de governo populistas: expansão da industrialização e continuidade do modelo previdenciário	34
1.4 O Golpe Militar de 1964: Entre a repressão aos direitos e a afirmação do Regime	41
1.5 O Lugar da Assistência Social	48
2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA	52
2.1 Tópicos Sobre a Fundamentação Legal e Normativa da Assistência Social	53
2.1.1 A proteção social do SUAS	55
2.1.2 Responsabilidades e atribuições: a descentralização político-administrativa na assistência social	58
2.1.3 A Perspectiva Territorial como inovação da Política de Assistência Social	60
2.2 O Debate Teórico Sobre a Assistência Social no Brasil: questões para análise	63
2.2.1 A focalização na extrema pobreza	65
2.2.2 Os Programas de Transferência de Renda no Contexto da Política de Assistência Social Brasileira	67
2.3 O Processo de Consolidação da Assistência Social Enquanto Direito Social	72
3 A PARTICULARIDADE DOS BENEFÍCIOS EVENTUAIS	80
3.1 Possibilidades e Limites da Normatização	81
3.2 Entre a Normatização e a Prática: O Processo em Discussão	87

3.3 A Realidade do (Não)Direito	89
4 A PERCEPÇÃO DOS USUÁRIOS SOBRE OS BENEFÍCIOS EVENTUAIS NO MUNICÍPIO DE SAPÉ, PB: obstáculo para afirmação da assistência social enquanto direito	97
4.1 O percurso metodológico da pesquisa	97
4.1.1 A estrutura do formulário	99
4.2 Sapé, PB: o cenário da pesquisa	103
4.2.1 Breve histórico	103
4.2.2 Características gerais do município.....	108
4.2.3 Indicadores sociais e a política de assistência social no município	112
4.3 A análise dos dados	114
4.3.1 Os benefícios eventuais e a legislação municipal: a incompreensão do objeto	115
4.3.2 Primeiras impressões: o cadastro dos beneficiários	119
4.3.3 Observações sobre a aplicação do formulário	122
4.3.4 O perfil dos sujeitos	124
4.3.5 O acesso dos usuários aos benefícios eventuais no município de Sapé, PB	130
4.3.6 Entre o <i>direito</i> e a <i>ajuda</i> : a percepção dos sujeitos sobre os benefícios eventuais e seus rebatimentos para a concretização do direito à assistência social	135
CONCLUSÃO	143
REFERÊNCIAS	149
APÊNDICE I – Formulário para aplicação com os usuários	154
APÊNDICE II – Legenda para preenchimento do formulário	162
ANEXO I – Lei Municipal n. 976/2009	165

INTRODUÇÃO

Esta dissertação é decorrente dos estudos e trabalhos que estão sendo desenvolvidos pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS), vinculado ao Centro de Ciências Humanas e Letras da Universidade Federal da Paraíba e ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (UFPB), a partir do Projeto de Cooperação Acadêmica Casadinho/PROCAD 2011/2015[1], Edital 06/20011MCTI/CNPq/Capes, sob o número PROJETO CNPQ NO 552248/2001-8, entre o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PGSS) da UFPB e o Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social (PEPGSSO) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), intitulado “ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA: INTERPELAÇÕES NO TERRITÓRIO DA PROTEÇÃO SOCIAL”, sob a coordenação da Professora Doutora Marinalva Conserva.

O interesse pelo estudo da percepção que os usuários detêm sobre os benefícios eventuais no município de Sapé, PB, surgiu a partir do contato direto com estes usuários em virtude da experiência profissional enquanto assistente social do referido município, atuando na Secretaria de Promoção e Assistência Social (SPAS) e, posteriormente, no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS).

Antes de fazer as devidas ponderações sobre o presente estudo, fazem-se necessárias breves considerações a respeito de seu objeto, os benefícios eventuais.

Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, os benefícios eventuais eram restritos, no patamar legal, ao auxílio natalidade e auxílio funeral, integrando a gama de benefícios dos segurados da previdência social. No plano meramente prático, caracterizavam as ações da assistência social pública, desarticuladas e executadas quase totalmente pelas entidades sociais subvencionadas pelo Estado.

Sabe-se que as práticas fragmentadas de “ajudas” e “doações” se encontram arraigadas ao processo histórico e cultural que permeia a trajetória da assistência social pública no Brasil. Com a elevação da assistência social ao patamar de política pública de seguridade social e a instituição da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), essas práticas são transformadas e reconhecidas como direito social sob a denominação de *benefícios eventuais*.

Conceituados genericamente pelo artigo 22 da LOAS, os benefícios eventuais são provisões suplementares e provisórias prestadas aos cidadãos e às famílias impossibilitados de arcar, por si próprio, com o enfrentamento de contingências sociais em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública, cujas ocorrências provocam riscos e fragilidade na manutenção do indivíduo, da família e da sobrevivência de seus membros.

Assim, a LOAS possibilitou a ampliação dos tipos de benefícios e sua garantia à população não atendida pela previdência social. Além disso, dimensionou, formalmente, o distanciamento de práticas assistencialistas e clientelistas, características que marcaram fortemente a trajetória da assistência social no Brasil.

No entanto, apesar de estarem legalmente respaldados na LOAS desde 1993, a trajetória desse direito social enfrentou alguns entraves ao longo de seu percurso, os quais se refletem e ainda persistem, expressando-se pelas falhas no processo de normatização e operacionalização.

Primeiramente, nos referiremos ao vácuo normativo presente nessa caminhada, pois a primeira regulamentação dos benefícios eventuais se deu apenas em 2006, com a Resolução n.º 212, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), depois de mais de uma década da promulgação da LOAS. Esta regulamentação se deu em decorrência dos resultados obtidos através de um levantamento nacional sobre a situação desses benefícios, realizado em 2004 pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

De modo geral, a referida Resolução propõe critérios orientadores para a regulamentação e prazos para a provisão dos benefícios eventuais pelos municípios, ente federado competente, bem como trata do co-financiamento pelos estados e da definição das atribuições dos Conselhos Municipais de Assistência Social, órgão responsável por aprovar os prazos e critérios para a concessão.

Ainda referenciados nos resultados obtidos pelo levantamento nacional do MDS, foi instituído o Decreto Presidencial n.º 6.307/07, que apresenta os princípios aos quais devem atender os benefícios eventuais no âmbito do SUAS, incluindo sua afirmação como direito relativo à cidadania. O Decreto define também o que se constitui *vulnerabilidade temporária* e algumas situações que a caracterizam, de suma importância para a definição e limitação da abrangência dos benefícios eventuais.

O que há de se questionar nesse aspecto é como se deu a execução dos benefícios eventuais ao longo desses treze anos sem nenhum tipo de regulamentação e como os municípios absorveram, depois de tantos anos, as normatizações instituídas tanto no plano legal quanto no plano operacional.

No sentido dessa questão, um panorama nacional da situação dos benefícios eventuais pôde ser visualizado pela análise dos dados obtidos através do Levantamento Nacional Sobre Benefícios Eventuais, realizado também pelo MDS, em 2009. O estudo, aplicado em 75% dos municípios brasileiros, buscou, exatamente, analisar a implementação desses benefícios em consonância com os parâmetros nacionais sob os aspectos de sua regulação e oferta.

Genericamente, após três anos da primeira regulamentação nacional, uma minoria apresentou um panorama de regulamentação e de execução dos benefícios eventuais em consonância com os parâmetros nacionais, sendo apontados alguns motivos que dificultam a instituição das normas e a concessão dos benefícios, abordados ao longo deste estudo.

Através desse panorama ficou evidenciado que a atribuição do financiamento dos benefícios eventuais pelos municípios e a consequente impossibilidade de se arcar com esses benefícios na forma proposta pela política de assistência social figura como um dos principais entraves no fluxo desse direito.

De acordo com o levantamento de 2009, em mais de 80% dos municípios participantes do estudo foi revelada a ausência de co-financiamento pelos estados. No caso da Paraíba, conforme dados da pesquisa de informações básicas estaduais (ESTADIC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2012, o estado não realiza a concessão nem mesmo o co-financiamento de benefícios eventuais (IBGE, 2013 b).

A cidade de Sapé situa-se na mesorregião da Zona da Mata paraibana, integrando a 1ª Região Geoadministrativa do estado. Com 50.143 habitantes (IBGE, 2013 a), o município se destaca por ser classificado como de médio porte em um estado onde mais de 99% do total de 223 municípios estão divididos entre municípios de pequeno porte I e II¹. A população total de pessoas com rendimento de até ¼ do salário mínimo é de 18.294 habitantes (IBGE, 2013 a), ou

¹ Classificação dos municípios de acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

seja, de imediato se pode afirmar que 36,5% da população se constitui de possíveis usuários dos benefícios eventuais².

No município, os benefícios eventuais são regulamentados pela lei municipal n°. 976, de 19 de junho de 2009, cuja análise será discutida em subseção específica deste trabalho. O atendimento à população usuária demandante dos benefícios eventuais realiza-se, principalmente, na sede da Secretaria de Promoção e Assistência Social, a qual não disponibiliza um setor específico para gerenciar os benefícios.

A inquietação em relação ao objeto em estudo resultou da observação de um atendimento não organizado da demanda, sem critérios específicos para o acesso e de forma desarticulada da oferta de serviços socioassistenciais, o que fere os preceitos da normativa nacional. Neste sentido, foi ponderado que a forma de operacionalização dos benefícios eventuais, assim como outros fatores, poderia se manifestar também na forma pela qual são apreendidos pelos usuários.

Um possível impasse entre sua disseminação e percepção pela via do direito social ou pelo viés clientelista da “ajuda”, são fatores que influenciam no fluxo das relações entre os usuários e a política, podendo denotar numa concepção assistencialista.

A oferta dos benefícios eventuais é a ação que afirma os municípios como entes federados autônomos em relação à política de assistência social e, portanto, espalha-se de maneira capilar por todo o território brasileiro. Em vista disso, acredita-se que o rompimento, a continuidade ou o ressurgimento de elementos retrógrados estão intimamente relacionados com a percepção que os usuários da assistência social detêm sobre os benefícios eventuais.

Assim, considerou-se, neste estudo, a possibilidade de identificar a percepção apreendida pelos usuários sobre os benefícios eventuais entre as perspectivas do *direito* e da *ajuda*, analisando toda a sua construção histórica e os possíveis reflexos sobre a consolidação do direito à assistência social.

A coleta de dados da pesquisa foi realizada na cidade de Sapé, PB, entre novembro de 2013 e dezembro de 2014, sendo realizada através das técnicas de observação, de pesquisa

² Critério de renda mínimo definido pela Resolução n°. 212 do CNAS (CNAS, 2015 c) e instituído pela Lei Municipal n°. 967/2009.

bibliográfica e documental e, sequencialmente, de aplicação de formulários junto aos beneficiários, com questões dos tipos aberta e fechada.

O resultado obtido através da análise dos dados da pesquisa, demonstrado ao longo do último capítulo deste estudo, possibilita a visualização de um panorama geral sobre a situação dos benefícios eventuais no município, perpassando pela análise da legislação municipal e pelos elementos presentes no seu processo de oferta e operacionalização, bem como no acesso pelos usuários. Para compreensão da percepção identificada, são considerados também aspectos relevantes, referentes ao perfil dos sujeitos e ao fluxo dos elementos socioeconômicos e culturais existentes no território.

A discussão é precedida da fundamentação teórica necessária para subsidiar a sua compreensão. O primeiro capítulo aborda os direitos sociais e a formatação da proteção social brasileira de modo mais amplo tendo em vista que, antes da Constituição de 1988, a matéria que hoje compreende os benefícios eventuais permeou entre o campo da previdência social e das ações da assistência social, não apenas pública, mas que também envolvia ações privadas (predominantemente filantrópicas) e relações de cunho pessoal.

Buscou-se ainda no capítulo 1 contextualizar os elementos próprios da formação sociohistórica brasileira que ofereceram influência sobre os modelos de proteção social predominantes em cada época, donde a atenção estatal se deu de maneira a priorizar as medidas na área previdenciária. Assim, elementos específicos das ações de assistência social pública foram tratados em seção a parte, ressaltando sua fragilidade no sentido da efetividade e de uniformização em nível nacional.

O segundo capítulo aborda a assistência social após a Constituição de 1988, concebida enquanto direito e organizada como política pública integrante do sistema de seguridade social brasileiro, onde, entre suas garantias, encontram-se respaldados os benefícios eventuais. Consideram-se os aspectos concernentes a sua normatização e regulamentação legal, bem como os aspectos relevantes do debate teórico sobre a assistência social na atualidade.

Além disso, faz-se a devida discussão sobre o processo de consolidação da assistência social enquanto direito social, relacionando as possibilidades e limites para a superação definitiva da cultura assistencialista. A esse ponto, exatamente, buscar-se-á complementar com as conclusões sobre a percepção dos usuários em relação aos benefícios eventuais.

O capítulo 3 trata especificamente sobre os benefícios eventuais, de forma a aprofundar e complementar as informações já brevemente apresentadas, fazendo o contraponto entre a normatização e a realidade desses benefícios no cenário brasileiro, tendo por base os dados apresentados como resultados do Levantamento Nacional Sobre Benefícios Eventuais (BRASIL, MDS, 2009).

Enfim, ponderando o conjunto de elementos apresentados ao longo deste trabalho, pretende-se contribuir para a compreensão deste objeto, ampliar seu universo informacional, detectar desafios e pensar em possibilidades que permitam avançar no processo de consolidação da assistência social como política pública de garantia de direitos.

1 OS DIREITOS SOCIAIS E A FORMATAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL: recortes da história brasileira

Os benefícios eventuais têm suas raízes formais nos domínios da previdência social, assim como a maioria das ações de proteção social providas pelo Estado Social a partir da década de 1930, mantidas até a instituição do Estado Democrático de Direito expresso na Constituição Federal de 1988. No entanto, parte das garantias que hoje são asseguradas pela gama dos benefícios eventuais transcorreu também pelo campo delimitado pela prática da assistência social até então.

Assim, faz-se necessária uma breve exposição de como se institucionalizou os direitos sociais no Brasil, estruturando a proteção social estatal que se encontra erguida e gerida atualmente, com foco no campo de domínio da previdência e da assistência social para dar respaldo ao objeto deste estudo.

Faz-se igualmente importante analisar os aspectos peculiares da formação social brasileira que permearam o processo de desenvolvimento e institucionalização dos direitos sociais³, o qual está intimamente relacionado à expansão (tardia) do capitalismo industrial no Brasil.

De acordo com Sposati (2009), o termo *proteção social* se refere à necessidade antropológica de segurança exigida pelos indivíduos e que não se resumem ao campo privado, mas requer também um nível determinado de segurança a ser provido a todos os membros de uma sociedade.

A proteção social pode, então, ser definida como “um conjunto de iniciativas públicas, estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais” (JACCOUD, 2009, p. 58). A noção de proteção social deve contemplar, portanto, a prevenção a situações de deterioração do ser humano, não restrito apenas ao amparo quando esta situação já estiver estabelecida.

³ No contexto histórico mundial, os direitos sociais passaram a ser instituídos entre os séculos XIX e XX, em decorrência da luta dos trabalhadores durante o desenvolvimento e expansão do capitalismo industrial, diante da exigência de prestação material por parte do Estado (SIMÕES, 2013).

Diante deste conceito, a discussão contida neste primeiro capítulo abordará a questão dos direitos sociais desde a primeira Constituição brasileira até a última anterior à Constituição Federal de 1988, buscando elementos para análise da finalidade da proteção social diante do formato que lhe fora atribuído.

A princípio desta discussão, faz-se importante destacar a percepção da integralidade de valores no processo de institucionalização dos direitos definidos como de primeira, segunda e terceira geração (civis, políticos e sociais, respectivamente).

Ao compreender que esta “sucessão” de fases não implica na caducidade de um em relação ao outro, justifica-se a necessidade de menção das garantias que abrangeram também os direitos civis e políticos, uma vez que “os direitos sociais são incompreensíveis sem os individuais e o direito da igualdade formal sem a implementação da igualdade real” (SIMÕES, 2013, p.50).

O que se observa no decorrer da análise que se segue é a presença constante de interesses privados e econômicos como elementos que permearam a instituição dos direitos no Brasil.

Inicialmente, com a ênfase atribuída aos direitos civis, o que predominou no campo da proteção foram as relações de poder entre os grandes latifundiários e seus tutelados, seja na condição de escravo, seja na condição de assalariado, criando a prática do favor. Pela manutenção dessa situação, os senhores e coronéis tinham, por sua vez, as vantagens que os colocavam em um patamar político e econômico privilegiado⁴.

Do outro lado, aos indigentes restava a caridade das irmandades e congregações, principalmente religiosas, que, além de prestarem suas obras em hospitais, orfanatos e escolas, recolhiam e distribuíam auxílios e esmolas aos pobres, pois “era consenso – por parte dos governantes da época (reis e imperadores) – que cabia ao meio religioso exercer a prática da Caridade [...]” (BOVOLENTA, 2010, p. 28).

Foi somente após o fim da escravidão e à chegada de imigrantes europeus no Brasil que ganhou corpo a luta pelos direitos sociais, os quais eram concedidos às categorias de trabalhadores essenciais para a manutenção da economia agroexportadora como estratégia das elites.

Com as medidas econômicas advindas do pós-crise de 1929, a necessidade de instauração do capitalismo industrial e o contexto político brasileiro, expandiu-se uma proteção social estatal de natureza contributiva, restrita aos trabalhadores formais e, por quase todo

⁴ Percebe-se, ainda, que essa mesma forma de proteção perdurou por muito tempo na zona rural do país, mesmo após o fim da escravidão, a expansão do capitalismo industrial no Brasil e as garantias trabalhistas que, durante muitos anos estiveram estrategicamente restritas aos trabalhadores formais urbanos.

tempo, aos trabalhadores urbanos, apesar do maior contingente da população ainda estar concentrada na área rural até a década de 1960.

Esse perfil da proteção social brasileira permaneceu sem profundas alterações desde o governo provisório e ditatorial de Vargas, passando pelos governos populistas até a instauração do Golpe Militar de 1964. Entretanto, durante todo período, mesmo com a garantia dos direitos trabalhistas, foram priorizadas as medidas de estímulo ao desenvolvimento capitalista em detrimento das necessárias intervenções na área social.

Com a instituição do regime militar e sua orientação governamental destinada à “modernização acelerada da economia” esse modelo sofreu algumas mudanças significativas como consequência da incorporação de novas categorias e do aumento no número de assalariados vinculados ao processo de crescimento econômico.

Vianna (1998) analisa a expansão da previdência, no contexto da centralização burocrática do autoritarismo peculiar a este período, de modo a perceber “um deslocamento rumo à universalização dos direitos sociais” (VIANNA, 1998, p. 144), embora não fosse intenção desse processo. Entretanto, essa disseminação de direitos não coincidiu com uma estrutura que os assegurassem um exercício pleno, tornando precária a cidadania que se universalizava.

O que se verificou, prontamente, foi uma queda na qualidade dos serviços públicos prestados e a vinculação da proteção social à lógica privatizante, resultando, de modo geral, no incentivo à terceirização, no desvio de fundos destinados ao financiamento da proteção social para fins diversos e no estímulo ao abandono dos serviços públicos em decorrência, sobretudo, da insuficiência no atendimento.

Essa forma de proteção social meritocrática relegou os não contribuintes e/ou impossibilitados de acessar os serviços privados ao precário atendimento pela assistência social, a qual tinha previsão jurídica meramente programática e de estímulo segmento privado. Por isso, a última seção desse capítulo tratará especificamente do lugar ocupado pela assistência social durante todo o processo em questão.

Ressalta-se ainda que, para fins deste estudo, adotaremos a perspectiva mencionada por Jaccoud (2009) de que a proteção social até a década de 1980 era constituída pelas mesmas políticas que compõem o sistema de seguridade social atual - previdência, assistência social e saúde - entretanto, serão destacados aspectos e iniciativas relevantes nas demais áreas sempre que se fizer necessário.

1.1 As Constituições de 1824 e 1891: os pressupostos da proteção social estatal

Os traços marcantes da formação social brasileira que também ofereceram influência na instituição dos direitos decorrem da relação de dependência com Portugal durante o período colonial, donde se estabeleceu o sistema produtivo com base na agricultura extensiva e no trabalho escravo, deixando como herança para o país a escravidão, a grande propriedade rural e a presença de um Estado comprometido com o poder privado (COUTO, 2010).

A questão dos latifúndios traz consigo o padrão das relações de poder, onde a figura dos coronéis encenava como donos de escravos e de trabalhadores, que, embora legalmente livres, dependiam diretamente da benesse do patrão para garantir os recursos de sobrevivência. Couto (2010, p.78) afirma que “criam-se aí as condições objetivas da ideologia do favor”, que se estende para além das fronteiras dos latifúndios, passando a dominar também a relação entre o governo e os grandes proprietários.

Essa estrutura social centrada no poder do governo e dos grandes proprietários dificultava, inclusive, a circulação de informações e a organização de movimentos sociais.

A burguesia que se formava no Brasil adquiria uma característica diferenciada da que se constituiu durante os movimentos para consolidação de direitos civis e políticos na Europa, objetivando, no caso brasileiro, uma apropriação do Estado para que fossem garantidos os seus interesses privados (COUTO, 2010).

Os movimentos sociais que se formaram durante o período da colônia e império se reservavam a questionar a dependência econômica e os altos tributos cobrados pela Coroa portuguesa. Movimentos como a Inconfidência Mineira (1789) e a Revolução Pernambucana (1817) são exemplos desse processo, cuja dificuldade de expansão em virtude da distância geográfica possibilitava a sua repressão pela força militar da época.

Participavam desse processo uma minoria da população letrada, os grandes proprietários e membros da igreja, demonstrando que “a principal fraqueza dos movimentos revolucionários ocorridos antes da independência residia no profundo receio que os líderes dos movimentos experimentavam em relação às massas” (VIOTTI DA COSTA apud COUTO, 2010, p.81). Nesse sentido, observa-se o repúdio à aproximação de uma igualdade social pelos movimentos revolucionários da época.

Outra peculiaridade percebida aí foi a preponderante participação da igreja católica nesses movimentos, que defendia o direito de não interferência direta do Reino. No caso dos movimentos liberais europeus, estes se deram à revelia da igreja, reivindicando, inclusive, o

direito à liberdade de credo (COUTO, 2010).

Com a vinda da Corte para o Brasil no início do século XIX, foi intensificada a economia agroexportadora, sendo decretada, em 1808, a liberdade de comércio com outros países, bem como, intensificou-se também o movimento pela independência brasileira. Com o retorno de D. João VI para Portugal em 1820, D. Pedro I assume dando mais acesso aos grupos que defendiam a independência e que tinham influência junto ao Rei.

Com a independência proclamada em 1822, a Constituição Imperial de 1824 foi promulgada com o objetivo de organizar o Brasil independente. Entretanto, demonstrou em seu texto diversas contradições na absorção dos preceitos do liberalismo, influenciada pelos ideais das revoluções francesa e norte-americana (SIMÕES, 2013). Conforme afirma Couto (2010, p.83), “[...] a formatação dessa Constituição passou a retratar, especialmente no campo dos direitos, os elementos de sua herança histórica: dependência política, processo de trabalho escravocrata e relações de poder, centralizadas nos grandes proprietários”.

A defesa dos direitos individuais tinha por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade. Os direitos políticos eram particularmente bastante restritos, sendo estipulada renda mínima anual para acesso ao direito a voto (a partir dos 25 anos) e à eleição indireta através de assembleias paroquiais.

Quanto aos direitos sociais, a Constituição de 1824 limitava-se à menção aos denominados “socorros públicos” e ao direito à educação primária gratuita de forma meramente programática, destinados aos escravos e pobres destituídos de direitos civis e políticos (SIMÕES, 2013). Nesse campo, as ações eram desenvolvidas por religiosos, o que, conforme aponta Couto (2010), representam o princípio da relação dessa área com a filantropia e as iniciativas privadas.

Bovolenta (2010) se refere à Irmandade das Misericórdias como bastante influente desde a colonização brasileira, sendo considerada a primeira e duradoura instituição de amparo social de expressão no país. Era composta por “homens bons” (e ricos), cuja sua vinculação à irmandade os atribuía “status” que garantiam privilégios políticos. Dentre as ações da Irmandade estava a prestação de caixões para enterro de alunos pobres e dote aos órfãos⁵.

Em 1850, o Código Comercial passou a regular as relações de trabalho na prática comercial urbana, identificando-se como direitos precursores dos trabalhistas (SIMÕES, 2013).

⁵ Em 1825, na cidade de São Paulo, foi criada a “Roda”, para atenção aos expostos e crianças abandonadas. A “roda” era um simples instrumento formado por cilindro oco com abertura que girava em torno do seu próprio eixo, permitindo que crianças fossem deixadas pelo lado externo da instituição e, após o toque de uma campainha, eram recolhidas no interior do prédio. O “Sistema de rodas” foi legalmente extinto pelo Código de Menores, em 1927.

São exemplos de suas garantias: pagamento de salários por até 03 meses no caso de acidente imprevisto e sem culpa; indenização por dano extraordinário a serviço do empregador; e aviso prévio de 01 mês no caso de contrato por tempo indeterminado.

Com a proclamação da República e diante do interesse em superar o regime anterior, foi promulgada a Constituição Republicana de 1891, expandindo e fortalecendo, formalmente, os direitos civis e políticos. Nesse sentido, Couto (2010, p.89) afirma que “os governos que se sucederam após a Proclamação da República e a promulgação da Constituição de 1891 reiteraram a condição do país de escrever como lei aquilo que não se pretende cumprir”.

Na ocasião foi instituído o Regime Federativo e as Constituições Estaduais, com garantia de autonomia política, financeira e administrativa, bem como o Regime Presidencialista com mandato para 04 anos sem reeleição imediata. Foi criado o Congresso Nacional com representantes eleitos diretos pela população. O voto tornou-se universal no sentido da exigência de rendimento mínimo, extensivo aos maiores de 21 anos, entretanto ainda mantendo excluídas as mulheres, os mendigos, os analfabetos, os praças de pré e os religiosos.

Houve o reconhecimento constitucional da igualdade de todos perante a lei e da extinção de privilégios de nascimento, de foros de nobreza e de ordens honoríficas existentes até então. Foi contemplada, ainda, a laicização do Estado, determinando o ensino leigo pelas instituições públicas.

Apesar dos crescentes conflitos próprios da ordem liberal em processo de industrialização e da dificuldade para absorção do contingente de ex-escravos expulsos do campo, a questão social permaneceu desconhecida pela Constituição, sem significar, entretanto, a inexistência de movimentos pela regulamentação e institucionalização dos direitos nesse sentido.

A estrutura social estabelecida passou a ser tensionada mais contundentemente nos primeiros anos do século XX com a chegada dos imigrantes europeus diante de sua condição de trabalhador assalariado e pela concepção dos direitos que importavam do outro continente. A elite nacional passou a responder antecipadamente de forma estratégica a essas demandas, na maioria das vezes sob a lógica da concessão e do favor e, quando não, reagiam através da repressão (COUTO, 2010).

Diante da omissão constitucional, leis ordinárias e decretos foram implementados durante a República Velha, principalmente para mediar as novas relações sociais de produção que a partir de então se apresentavam, vindo a decretar, por exemplo, a descriminalização da greve, as leis sobre a jornada de trabalho, férias, acidentes de trabalho e a sindicalização rural. De acordo com Simões (2013, p.78),

[...] a garantia e o fortalecimento dos direitos civis e políticos foi um dos fatores que asseguraram, aos trabalhadores, classe média e setores corporativistas, durante a República Velha, a legitimidade para a reivindicação dos direitos sociais. Por exemplo, o direito de greve. Embora de natureza coletiva e social, tinha fundamentos apenas no direito civil, sob a ótica dos interesses privados pelas relações contratuais [...]. Isso porque a relativa inefetividade dos direitos civis e políticos extremava a contradição de sua instituição (igualdade formal) [...].

Estas legislações desenvolveram-se com pífia significância e defasagem temporal quanto a sua efetividade, entretanto, observa-se a expressividade da Lei Eloy Chaves (Decreto-lei nº. 4.682 de 1923), que instituiu as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs)⁶ no sentido de formação do perfil de proteção social contributiva que viria a se expandir a partir da década 1930.

Enfim, observamos que a industrialização brasileira se processou diante de um quadro político-econômico atrasado e que, ainda, resultou em fatores como a ampliação da massa trabalhadora, o crescimento da população urbana e o desgaste da hegemonia oligárquica.

O impacto da crise econômica mundial de 1929 na economia agroexportadora cafeeira reforçou a necessidade de reestruturação da economia, exigindo, portanto, uma solução institucional para as novas expressões dos conflitos sociais que se apresentavam. Ao mesmo passo, a teoria *keynesiana*⁷ mostrava ao mundo a necessidade da intervenção do Estado na economia como forma de estímulo ao consumo e de reestruturação econômica.

No cenário político nacional, caminhava-se para o rompimento da República Velha, caracterizada pela alternância do poder entre as oligarquias paulista e mineira, também conhecida como política do café com leite. O processo eleitoral para sucessão ao governo de Washington Luís reflete esse rompimento e resulta na denominada Revolução de 1930, que culmina na instauração do Governo Provisório de Getúlio Vargas.

Pela tentativa de conciliação entre capital e trabalho e entre as oligarquias e as novas classes, a partir da década de 1930 teve início o processo de institucionalização e expansão da proteção social brasileira através do modelo previdenciário e basicamente compensatório, conforme se verifica a seguir.

⁶ As CAPs eram fundos com esquema de financiamento compulsório por parte de empregados e empregadores garantia parte do fluxo da renda normalmente auferida pelo trabalhador nos momentos de perda da capacidade laboral e aposentadoria e, ainda, pensão aos dependentes em caso de morte e assistência médica.

⁷ Teoria do economista Inglês John Maynard Keynes que questionava o princípio liberal de autorregulação do mercado e defendia a necessidade de intervenção do Estado, através de medidas sociais, no sentido de garantir as condições de consumo e a estabilidade econômica.

1.2 As Constituições de 1934 e 1937 e o Estado Social: a industrialização e a institucionalização da proteção social

Diante do desgaste da Constituição de 1891 frente à realidade imposta, o Governo Provisório de 1930 passou a legislar através de Decretos-Lei e, ainda, dissolveu os órgãos legislativos e deliberativos. Ainda que sem legitimação constitucional, iniciativas na área dos direitos sociais foram manifestadas através dos referidos decretos, onde destacamos algumas delas (SIMÕES, 2013):

- Criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1930;
- Regulamentação da sindicalização (classes operárias e patronais) com prévio reconhecimento pelo Ministério do Trabalho em 1931;
- Criação da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) em 1932;
- Regulamentação do trabalho feminino, também em 1932⁸;
- Criação da Lei de acidentes de trabalho em 1934.

Ressalta-se a criação, em 1933, dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), criadas nos moldes das antigas CAPs, mencionadas anteriormente, agora com esquema de financiamento tripartite e institucionalizado em nível de categoria profissional.

Nessas circunstâncias, a forma de distribuição dos benefícios previdenciários passou a ser operada de acordo com o valor da contribuição e com o lugar estratégico ocupado no processo acumulativo por cada categoria profissional. Em uma breve análise, essa prática, entre outras consequências não menos importantes, resultou na criação de padrões desiguais de proteção social, destinados a uma clientela hierarquizada (VIANNA, 1998).

Para o entendimento da forma pela qual se dá a reorganização do processo acumulativo, Santos (1987) sugere o conceito de cidadania implícito na prática política do governo nesse

⁸ Igualdade salarial entre homens e mulheres, proibição de trabalho insalubre e perigoso, licença gestante de quatro semanas antes e quatro semanas após o parto, obrigatoriedade da existência de creches nos locais de trabalho e proibição da demissão injustificada à gestante.

período, classificando-a, neste caso, como uma *cidadania regulada*, definida, então, sob três parâmetros: a regulamentação das profissões, o sindicalismo público e a carteira de trabalho.

Ao atribuir o caráter ocupacional à previdência e ao institucionalizar a segmentação corporativa pelos IAPs, o Estado desenvolveu uma ação discriminatória ao identificar como *pré-cidadãos*⁹ toda a população cuja profissão não era reconhecida pela lei, cabendo mencionar, à época, os autônomos, as domésticas e os trabalhadores rurais, ou seja, grande parte da população.

Essa perspectiva se reflete também no tocante aos direitos políticos, quando, ao instituir o Código Eleitoral de 1932, assegurou o voto feminino, entretanto, sendo este condicionado à alfabetização e ao vínculo de trabalho formal (SIMÕES, 2013).

A vacância de uma norma constitucional que estabelecesse limites às ações políticas do governo passou a gerar conflitos entre as elites depositadas do poder pelo Governo Provisório, principalmente a elite paulista, que passa a ganhar o apoio popular. A Revolução Constitucionalista acontece em São Paulo, em 1932, e, apesar da derrota militar em combates desvantajosos da população contra o governo, este é levado a convocar em 1933 uma Assembleia Constituinte com o objetivo de acalmar os conflitos sociais.

Simões (2013) aponta que a composição da Assembleia foi reflexo do cenário econômico e social do momento, predominando a participação dos líderes das oligarquias regionais e inovando pelo registro da presença feminina¹⁰ e da participação popular, ainda que vinculada à esfera do trabalho. O governo, por sua vez, demonstrava o interesse de incorporar à Constituição as inovações que havia implantado na área política, econômica e social através dos decretos.

A nova Constituição foi promulgada em julho de 1934 oferecendo mudanças profundas em relação à organização política da República Velha, entretanto, apresentou sua maior fragilidade pelo ecletismo de princípios liberais, autoritários e corporativistas que incorporou.

No campo dos direitos civis houve sua reafirmação de acordo com os ideais do liberalismo. Quanto aos direitos políticos, houve a expansão do direito ao voto às mulheres, entretanto ainda permanecendo a proibição aos praças, mendigos e analfabetos.

⁹ Termo utilizado por Santos (1987).

¹⁰ Médica paulista Carlota Pereira de Queirós, representante classista.

Na área social, foi contemplada a regulamentação do trabalho formal e, para assegurar sua eficácia, foi instituída a justiça do trabalho. O termo “proteção social” surge no artigo 121 da Constituição referindo-se ao trabalhador formal e revelando o interesse do Estado em intervir nas relações de produção visando o progresso econômico do país.

Essa unificação entre a ordem social e econômica, segundo Simões (2013), atribui à Constituição a concepção de Estado Social e de cidadania restrita e expressa, de certa forma, o reconhecimento da questão social como decorrente das relações de trabalho: “A ordem social foi assim reconhecida como contrapartida da ordem econômica, o que não deixou de ser um avanço, porém demarcando a natureza institucional dos direitos sociais” (SIMÕES, 2013, p.100).

Aos indigentes, restava o “compromisso” do amparo pelo poder público através da previsão da criação de serviços especializados e da “animação” e coordenação dos serviços sociais. O texto se referiu, brevemente, ao amparo da maternidade e da infância e o socorro às famílias de prole numerosa, entretanto sem mencionar a forma de sua implementação.

O dever do Estado em prover ações de assistência social estava formalmente garantido de forma bastante precária, sendo competência de cada esfera de governo o financiamento de apenas 1% de suas respectivas rendas tributária (SIMÕES, 2013).

Ainda nesse contexto de falta de organicidade para viabilização dos direitos, foram reconhecidas as necessidades geradas a partir da formação dos grandes centros urbanos, reconhecendo os direitos da população à educação, ao trabalho, à saúde e à cultura.

No caso da educação, especificamente, foi garantido o ensino primário público gratuito e foi instituído o princípio da vinculação orçamentária para a educação em patamares bem elevados em relação à assistência social¹¹, tendo em vista a necessidade gerada pelo processo de industrialização do país.

Além do ecletismo ideológico da Constituição de 1934, fatores políticos levaram à sua deterioração. O embate entre integralistas e comunistas resultou, primeiramente, na decretação da Lei de Segurança Nacional, em abril de 1935, suspendendo os direitos políticos e, posteriormente, sob a justificativa de segurança frente às manifestações que ficaram conhecidas

¹¹ Mínimo de 10% e 20% para a União na zona urbana e rural, respectivamente; mínimo de 20% para os estados; e mínimo de 10% para os municípios (SIMÕES, 2013).

como Intentona Comunista, ainda em 1935 a Constituição de 1934 foi suspensa e houve o retorno ao governo por decretos (SIMÕES, 2013).

Mais tarde, a descoberta do suposto plano comunista de tomar o governo do país, conhecido como Plano Cohen, deu margem para a instauração da ditadura varguista do Estado Novo, em 1937, regida por uma nova Constituição que, por sua inspiração nos ideais fascistas da Polônia, ficou conhecida como “polaca”. Com o fechamento do Congresso, a Constituição de 1937 previa a necessidade de um plebiscito para sua vigência, entretanto, a assegurou desde logo por declarar estado de emergência.

Por meio da Constituição de 1937, o governo não apresentou mudanças tão profundas em relação à Constituição anterior, entretanto, criou mecanismos que asseguravam a suspensão dos direitos, principalmente os políticos, sempre que necessário (SIMÕES, 2013). Além disso, instituiu a censura prévia e impôs restrições à liberdade de imprensa.

O termo “social” é excluído do Título “Da Ordem Social e Econômica”, o que não resulta em alterações significativas para os direitos sociais. O trabalho aparece como “dever social”, mas sendo formalmente assegurado como direito do trabalhador a ser provido pelo Estado.

A legislação social permaneceu centrada no Estado como forma de controle da classe trabalhadora, donde as legislações trabalhistas eram ofertadas como concessão (COUTO, 2010). De forma repressiva, as greves e *lock-out* foram proibidos ao serem declarados como “recursos anti-sociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional” (BRASIL, 2015 a, art. 139).

Houve inovação em relação à previsão de indenização proporcional aos trabalhadores, sem estabilidade, pelos anos de serviço, no caso de demissão injustificada. O salário mínimo foi regulamentado enquanto de abrangência regional e de caráter individual considerando as necessidades do trabalhador em detrimento das necessidades da família.

O ensino primário é reafirmado enquanto obrigatório e gratuito, mas menciona-se “o dever de solidariedade dos menos com os mais necessitados” (BRASIL, 2015 a, atr. 130). O direito à educação pré-vocacional aos menos favorecidos apareceu como “primeiro dever” do Estado, reafirmando o interesse em criar bases para expandir a industrialização brasileira ao mesmo passo que legitimava o autoritarismo do governo. Ainda nesse sentido, às indústrias e sindicatos cabia a criação de escolas de aprendizagem profissional para os filhos dos operários.

Foi sob o Título “Da Família” que a Constituição de 1937 atribuiu aos “pais miseráveis” o direito de “invocar auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação de sua prole” (BRASIL, 2015 a, art. 127), entretanto, sem ao menos prever ou especificar as formas de auxílio e proteção.

A forma de governo do Estado Novo perdurou até 1945 e, por ignorar o plebiscito e não convocar eleições para o legislativo, foi feita através de Decretos. Cabe mencionar que nesse período houve, em 1942, a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA)¹² e a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em 1943, tendo, esta última, reunido toda legislação trabalhista criada desde 1930.

1.3 A Constituição de 1946 e os planos de governo populistas: expansão da industrialização e continuidade do modelo previdenciário

Com a participação brasileira na Segunda Guerra Mundial, lutando contra o fascismo, e a derrota desta mesma orientação política, à qual Getúlio Vargas seguira, houve, por consequência, o desgaste do ordenamento político que procedeu em seu governo. Diante disso, Vargas tentou, tardiamente, abrir algumas concessões quanto à ditadura imposta no Estado Novo, chegando a convocar eleições estaduais e para o Congresso, através de Decreto em 1945.

Além disso, foi proposta a elaboração de uma nova Constituição para dar início a um segundo período presidencial do Estado Novo. Mesmo assim, as manifestações públicas exigindo a volta da democracia e o governo constitucional se sobressaíram ao movimento de apoio à permanência de Getúlio, conhecido como “queremismo”, e o então presidente foi deposto por um golpe de Estado organizado por generais e substituído provisoriamente por José Linhares, então Presidente do Supremo Tribunal Federal (SIMÕES, 2013).

Em janeiro de 1946 foram realizadas eleições para a presidência da República, onde foi eleito o General Eurico Gaspar Dutra e, em seguida, foi eleita uma nova Assembleia Nacional Constituinte. A referida Assembleia, composta ao mesmo tempo por opositores e favoráveis ao

¹² Caracterizada com detalhamento em seção posterior.

Estado Novo, inclusive o próprio Getúlio, promulgou, em setembro do mesmo ano, a nova Constituição.

A Constituição de 1946 apresentou características tradicionais e clássicas, retomando, em muitos aspectos o que fora instituído pela Constituição de 1934. As maiores inovações desta Constituição foram: a abolição dos mecanismos de cerceamento da liberdade dos cidadãos, garantindo o direito de greve e a liberdade de associação sindical; a participação do trabalhador nos lucros da empresa; e o condicionamento do uso da propriedade privada à sua função social (COUTO, 2010; SIMÕES, 2013).

Ficou assegurado o direito ao voto, universal e secreto, para os maiores de 18 anos, entretanto com restrições aos analfabetos, aos estrangeiros que não tivessem habilidade para se comunicar em língua nacional, e a algumas categorias de militares, donde essas restrições estendiam-se também no caso do direito à elegibilidade.

Cabe destaque a análise feita por Couto (2010) de que a omissão da categoria “mendigos” entre as restrições mencionadas não se considera um avanço na medida em que se pode afirmar, diante da realidade brasileira, que a categoria “mendigos” está contida na categoria mais abrangente dos “analfabetos”.

O Título V retomou a nomenclatura “Da Ordem Econômica e Social” que, subordinada ao princípio da justiça social, reafirmava o trabalho como um direito social universal, provedor do bem-estar individual, e os direitos trabalhistas anteriormente assegurados. A Justiça do Trabalho foi integrada ao poder judiciário, atribuindo à Corte maior independência quanto às pressões de interesses particulares ou de outros poderes.

No Título VI, Capítulo I, que tratava sobre a família, a Constituição de 1946 ficou restrita ao seu conceito pela instituição do casamento, remetendo-se, novamente de maneira apenas programática, ao dever do Estado em prestar assistência à maternidade, infância e adolescência, bem como em “amparar” as famílias de prole numerosa.

No Capítulo seguinte do mesmo Título, em que foram abordadas a educação e a cultura, deu-se a continuidade da obrigatoriedade das empresas em prover educação primária gratuita aos funcionários e filhos, bem como em ministrar a aprendizagem aos trabalhadores menores. Essa obrigação foi expandida para, além das empresas industriais, as comerciais e agrícolas com mais de 100 funcionários, reforçando o interesse na formação de mão de obra especializada para o desenvolvimento da industrialização brasileira.

Quanto à previsão do direito à saúde, na Constituição de 1946 foi negligenciada qualquer menção que a instituísse enquanto política de Estado, restando assegurado apenas o direito à assistência médica previdenciária.

Para Simões (2013), nesse contexto a ação estatal era compreendida através de “planejamento e metas”, uma vez que a concepção de políticas públicas é algo próprio do Estado Democrático de Direito. Regidos pela Constituição de 1946, os governos que se seguiram tiveram suas especificidades, mas, de acordo com Couto (2010), apresentavam “orientação política com características democráticas e trabalhistas de orientação populista” (COUTO, 2010, p. 104-105), voltados para a expansão industrial.

O governo de Eurico Gaspar Dutra (1945-1950) apresentou características próprias do processo redemocratizante. Com o aumento cada vez maior da migração para os centros urbanos e diante da falta de infraestrutura e de assistência social, foi instituída por Decreto, em 1946, a criação do Serviço Social da Indústria (SESI) e do Serviço Social do Comércio (SESC), mantendo essa assistência restrita aos trabalhadores formais com emprego nas respectivas áreas¹³.

Dutra estabeleceu como meta para o seu governo a implementação do plano Salte, em 1948, com diretrizes para atuação nas áreas de saúde, alimentação, transporte e energia, introduzindo o atendimento à questão social na agenda governamental. Entretanto, mesmo com o destaque dado para as ações na área da saúde, os recursos alocados eram insuficientes diante da necessidade de intervenção e o plano Salte, de modo geral, obteve resultados pouco impactantes com a sua implementação.

O governo de Dutra manteve uma postura de repressão aos movimentos dos trabalhadores, apesar da previsão constitucional do direito de greve, demonstrando insensibilidade aos apelos da classe. Essa postura fortaleceu a posterior candidatura e vitória de Getúlio Vargas (1951-1954), apoiado pelos trabalhadores, sindicatos, setores nacionalistas do empresariado, intelectuais brasileiros e forças armadas (COUTO, 2010).

Getúlio Vargas atribuiu o viés populista ao seu novo governo, com ênfase, mais uma vez, nas políticas trabalhistas, mas sob a promessa de criação de programas na área social. O

¹³ Mediante contribuição dos empregadores e trabalhadores tais serviços deveriam planejar e executar medidas que contribuíssem para a melhoria do bem estar e do padrão de vida das famílias e trabalhadores.

então Ministro do Trabalho de seu governo, João Goulart, chegou a propor o aumento de 100% do salário mínimo para os trabalhadores.

Cabe mencionar que foi também durante o referido de Vargas que foi instituído o Decreto n.º. 35.448/54 (alterado posteriormente pelas Leis n.º. 3.807/60 e 5.890/73). O Decreto, ao regulamentar os IAPs, previu o direito aos auxílios maternidade e funeral no âmbito da previdência social, fato considerado elementar para o que, atualmente, se concebe como benefícios eventuais da assistência social, objeto deste estudo.

Essa forma de governo causou o descontentamento do empresariado e foi usada como pretexto para ataque da oposição, que, no contexto mundial da Guerra Fria, apontava a ameaça do comunismo pela relação com o movimento dos trabalhadores. Por outro lado, a necessidade de medidas na área social foi motivo para a realização de diversas manifestações públicas.

A pressão feita sobre o governo, apesar de repelida por um forte esquema repressivo, e o temor de uma deposição resultou no suicídio de Vargas, em 1954. Até a realização da eleição seguinte, o Vice-Presidente Café Filho assumira o cargo e vivenciou um período de instabilidade política, donde, pelo seu afastamento, assumiu o posto o presidente da Câmara Carlos Luz.

Ainda nesse período, pela ameaça de um golpe militar pelo ex-ministro de guerra Henrique Lott, Carlos Luz foi deposto e o retorno de Café Filho não foi aceito, sendo o Presidente do Senado, Nereu Ramos, o Presidente da República que passaria, em seguida, o cargo para o vencedor das eleições de 1955, Juscelino Kubitschek (1956-1961).

O governo de JK e seu Vice, João Goulart, seguiu a base do nacionalismo desenvolvimentista, fundamentação ideológica que assegurava às nações latino-americanas que a industrialização era a única via possível de torna-las livres da miséria (COUTO, 2010). As ações desenvolvidas neste governo compunham o “Plano de Metas”, estruturado em cinco eixos: energia, transporte, indústrias básicas, alimentação e educação.

Para a realização destas metas, foi criado logo no início do governo o Conselho de Desenvolvimento, órgão diretamente subordinado à presidência da República composto por todos os ministros e chefes de gabinete civil e militar e, ainda, o presidente do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE), do qual o presidente era o Secretário-Executivo do referido Conselho.

Era função do Conselho de Desenvolvimento canalizar recursos públicos e incentivar, através de concessões, o setor privado, visando à garantia das metas previstas no Plano. Conjuntamente, os setores de energia, transportes e indústrias de base foram contemplados com 93% do total de recursos alocados (SILVA, 2015), deixando explícito o menosprezo pelas áreas de alimentação e educação.

A maioria das metas econômicas alcançaram resultados positivos, donde o crescimento das indústrias de base foi de praticamente 100% nesse período (SILVA, 2015). Para isso, houve total abertura para o investimento do capital estrangeiro e para a aceleração do processo de industrialização acarretando numa urbanização descontrolada e no aprofundamento das expressões da questão social.

Outro fator importante, reflexo dessa conjuntura, foi o processo inflacionário gerado pelo desenvolvimento econômico, resultando na queda do poder aquisitivo do salário dos trabalhadores e no caráter combativo atribuído aos movimentos dos sindicatos que reivindicavam melhores condições de vida.

Nesse sentido, a intervenção na área social permaneceu centrada na legislação trabalhista. Em 1960 foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que unificou os benefícios previdenciários e os tornaram universais aos trabalhadores urbanos inseridos no mercado formal.

O cenário de inflação e endividamento externo brasileiro foi rebatido fortemente pelo discurso moralizante do candidato à presidência, Jânio Quadros, eleito em 1960 e empossado na nova capital federal, Brasília, em 1961. O governo de Quadros foi breve, uma vez que o mesmo renunciou ao mandato em agosto do mesmo ano de sua posse, pois imaginava que movimentos reivindicando seu retorno o tornaria mais fortalecido, o que não aconteceu.

Com a renúncia de Quadros, assumiria a Presidência o Vice eleito João Goulart. Jango se encontrava em viagem oficial à China e sua vinculação aos movimentos sindicais deu fôlego à criação de movimentos de resistência a sua posse, resultando na instituição do regime Parlamentarista.

O governo de Jango foi mediado por este regime até 1963, quando um plebiscito decidiu pelo retorno ao Presidencialismo. Foi um governo marcado por muitos movimentos sociais, principalmente dos trabalhadores urbanos, que continuavam a reivindicar melhores condições de vida diante do cenário social vivenciado. Como resposta a essas movimentações, João

Goulart instituiu o décimo terceiro salário, em 1962, e o salário família, em 1963, todos esses restritos aos trabalhadores urbanos.

Jango lançou o chamado Plano Trienal para tentar pôr limites à crise econômica e à desigualdade social através de reformas de base, buscando negociação com os trabalhadores e o apoio da igreja católica e parte do exército. Dentre estas, estava prevista a reforma agrária, chegando a criação de um Conselho Nacional de Reforma Agrária, em 1962, mas que não tomou nenhuma medida efetiva.

Observou-se na área rural durante esse período a expansão do movimento conhecido como Ligas Camponesas, criado em 1955 inicialmente no estado de Pernambuco, espalhando-se, posteriormente, para outros estados como Paraíba e Rio de Janeiro. O movimento tinha finalidade prioritariamente de assistência jurídica e médica aos trabalhadores, que se estendiam à luta pelas terras improdutivas, e teve papel importante na conquista de seus direitos.

Em 1963 foi sancionado o Estatuto do Trabalhador Rural, instituindo consigo a Carteira Profissional de Trabalhador Rural e garantindo direitos quanto à remuneração, ao descanso remunerado, e à associação sindical, entre outros. A lei passou a regulamentar ainda os contratos de trabalho, com especificidades para o trabalho das mulheres e dos menores.

A concessão desses direitos aos trabalhadores, principalmente na área rural, foi observada com receio por parte da elite conservadora. De acordo com Couto (2010, p. 114), até então “o campo era ainda domínio exclusivo das relações paternalistas e autoritárias dos donos de terra. Assim sendo, sindicalizar trabalhadores era muito ameaçador a esse poderio”, sendo observado que, no ano de 1964 os sindicatos rurais atingiram o patamar dos 263.

As reformas pretendidas por Goulart eram, então, temidas pelos partidos liberais, pelas oligarquias e por parte do Exército e, diante disso, com o apoio da classe média anticomunista, foi deflagrado o golpe militar em 1964.

1.4 O Golpe Militar de 1964: Entre a repressão aos direitos e a afirmação do Regime

O discurso utilizado pelos militares para sustentação do Golpe de 1964 se baseava na restauração da ordem econômica e na esconjuração do comunismo para pôr ordem internamente

e colocar o Brasil em posição de prestígio internacional. Era de interesse maior, no entanto, fundar uma nova fase do capitalismo no Brasil, de forma associada ao capital internacional.

De acordo com Simões (2013), para que isso fosse viável, era necessário criar novas regras e reduzir drasticamente o espaço da classe trabalhadora, onde, entre as práticas despendidas, destacou-se a burocratização das decisões e canais de intermediação entre o Estado e os trabalhadores.

Para ter o respaldo jurídico que assegurasse à "Revolução Gloriosa" o exercício do poder, o governo se utilizou, inicialmente, apenas dos chamados Atos Institucionais (AI), que no total foram 17. O primeiro AI foi decretado em 09 de abril de 1964, expressando a decisão de manter a Constituição vigente (1946), com as alterações necessárias aos interesses do governo militar, declaradas no referido Ato, que manteve também o Congresso, mediante a limitação de seus poderes.

Entre as alterações baixadas no Ato pelo Comando Supremo da Revolução¹⁴, alegando o interesse da paz e da honra nacional, é importante destacar: a suspensão das garantias legais de vitaliciedade e estabilidade pelo prazo de 06 meses e a possibilidade de demissão, dispensa, aposentadoria e transferência dos detentores desses cargos mediante processo sumário; e a possibilidade de suspensão dos direitos políticos, pelo prazo de 10 anos, e de cassação de mandatos legislativos, sem as limitações previstas na Constituição e sem a apreciação judicial.

Essa forma arbitrária de tentar controlar qualquer manifestação subversiva ao governo resultou, segundo Couto (2010), na cassação dos direitos políticos de inúmeros líderes políticos, militares e sindicais, na intervenção e fechamento da União Nacional dos Estudantes (UNE) e de diversos sindicatos e na demissão de muitos servidores públicos.

O Segundo AI, decretado em outubro de 1965, introduziu a eleição indireta para Presidente da República e extinguiu e cancelou os registros dos partidos políticos até então existentes, estabelecendo o bipartidarismo, onde a Aliança Nacional Renovadora (Arena) representava a base de sustentação do governo e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) reunia os partidos opositores.

Nesta mesma linha, o AI subsequente estipulou também a eleição indireta para governador, através da maioria absoluta dos votos das respectivas assembleias legislativas

¹⁴ Formado pelos comandantes-em-chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica.

estaduais. Dessa forma, para garantir a manutenção do poder e a aprovação de seus atos, o governo, nesse momento representado pelo Presidente Humberto Castelo Branco (1964-1966), buscava manter no Congresso uma composição que favorecesse seus interesses e, através de sua influência, buscava assegurar a eleição de representantes da Arena na maior quantidade de estados possível.

A sucessiva decretação dos Atos Institucionais tornou obsoleta a Constituição de 1946 e, através do AI nº 4, o Congresso Nacional foi convocado para apreciação e votação de uma nova Constituição, a qual foi promulgada em 24 de janeiro de 1967, ano de início do mandato do Presidente militar Arthur da Costa e Silva (1967-1968).

De modo geral, a Constituição de 1967 recolocou os direitos enunciados anteriormente, inclusive os trabalhistas, mas proibia a realização de greves no serviço público e nos serviços essenciais. Houve ainda, a redução da carga horária semanal e mensal para 44 e 220 horas, respectivamente, e a redução para 12 anos (que antes era de 14 anos) da idade mínima para o trabalho do menor.

A Constituição, no entanto, não previu nenhuma forma de assistência à saúde e, brevemente, mencionou de forma programática a assistência à maternidade, à infância e à adolescência.

No campo dos direitos políticos, ousou em modificar a forma de eleição para Presidente da República, que se daria através de Colégio Eleitoral composto pelos membros do Congresso Nacional e delegados representantes das assembleias legislativas.

Nas disposições finais e transitórias, ainda, a Constituição aprovava e excluía de apreciação judicial os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução e de outras instâncias, desde que fundados nos Atos Institucionais 1 e 2. De acordo com Couto (2010),

Essa Constituição recolocou, de certa maneira, os direitos já garantidos na Constituição de 1946 e [...] inaugurou uma peculiar forma de concepção e gestão dos mesmos, cuja enunciação dos direitos tem como fundamento a ótica de que os direitos só seriam exercidos por aqueles que se submetessem às regras instituídas pelo governo militar. Caso contrário, era o regime de exceção que valia (COUTO, 2010, p. 123).

O ano seguinte, 1968, ficou marcado por diversas manifestações contra o regime militar, tendo como expoentes a luta do movimento estudantil¹⁵, a greve dos metalúrgicos em Osasco,

¹⁵ Emblemático pelo assassinato do estudante Edson Luís de Lima Souto pela polícia militar em um restaurante estudantil, no dia 28 de março de 1968, na cidade do Rio de Janeiro.

SP, primeira do período militar, e a associação de políticos cassados pelo regime. Na Câmara, o deputado do MDB, Márcio Moreira Alves, discursava orientando o boicote ao desfile de 07 de setembro e que as mulheres se recusassem a sair com os oficiais.

Sentindo seu poder ameaçado, o governo reagiu com a decretação do Ato Institucional número 5, que simbolizou toda a arbitrariedade e violência da ditadura militar no Brasil e que teve vigência até 1978.

Através do referido Ato, o Presidente teve respaldo para decretar o recesso do Congresso por tempo indeterminado; intervir livremente nos estados e municípios; suspender os direitos políticos de qualquer cidadão por 10 anos¹⁶ e cassar os mandatos eletivos; pôr fim à vitaliciedade e estabilidade dos cargos públicos; confiscar bens que entendesse ser fruto de enriquecimento ilícito por exercício de função de cargo público; e decretar o estado de sítio, podendo prorrogá-lo por prazo indeterminado (BRASIL, 2015, b).

Por força das mudanças advindas com a decretação do AI 5, logo foi promulgada a Constituição de 1969, que apresentou em seu texto as diversas formas de violação de direitos, principalmente quanto aos civis e políticos, praticadas pelo regime militar.

O regime de exceção poderia ser acionado em qualquer situação que emanasse perigo à manutenção da ordem, dando respaldo às detenções e a diversas formas de censura. Além disso, de acordo com Couto (2010), durante o governo Médice (1968-1974), legislações infraconstitucionais chegaram a admitir a pena de morte, o banimento de sujeitos e a prisão perpétua.

No tocante aos direitos sociais, foi mantida a maioria das garantias individuais dos trabalhadores, entretanto, com alguns aspectos de regressão, como, por exemplo, pela incumbência aos trabalhadores de contribuição para os custos dos acidentes de trabalho, que, até então, cabia apenas aos empregadores e à União. Acresce-se, ainda, o fato de as competências da Justiça do trabalho terem sido restringidas, com a transferência de diversos tipos de causas para os âmbitos da justiça federal e da justiça comum estadual.

¹⁶ O que previa a aplicação, quando necessária, das seguintes medidas de segurança: liberdade vigiada; proibição de frequentar determinados lugares; e domicílio determinado (BRASIL, 1968, art. 5º).

No plano prático, o contexto socioeconômico vivenciado pelos trabalhadores durante o regime militar era caracterizado pelo arrocho salarial e pela estagnação dos salários, donde os reajustes eram inferiores ao nível da inflação.

Em 1964 foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), que, dentre outras finalidades, deveria executar a construção de habitações e executar programas de saneamento, tendo em vista a falta de moradia gerada pela inflação e pelo aumento da migração de trabalhadores para a cidade (SIMÕES, 2013).

Couto (2010) analisa que esse programa, no entanto, beneficiou mais diretamente a classe média, uma vez que as classes mais populares não tinham condições de arcar com as despesas do financiamento, bem como não eram previstos subsídios do governo aos estratos com menor capacidade de pagamento, dada a lógica utilizada do autofinanciamento e de retorno dos investimentos.

Devido às exigências dos investidores internacionais, foi posto em cheque o direito de estabilidade do trabalhador¹⁷, existente desde a Lei Elói Chaves (1923), e foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1966, o qual foi reconhecido como direito constitucional pela Carta de 1967 com regulamentação por lei ordinária.

Simões (2013) afirma que tal medida refletiu a contradição própria do processo de reformas implementado pelo governo, pois ao mesmo tempo em que promovia a liberalização do mercado de trabalho, abria também a possibilidade de aumento da liberdade e autonomia sindical para negociação da força de trabalho no mercado.

Entretanto, esta ameaça aos interesses do governo foi sanada diante do contexto de repressão aos sindicatos e às greves, agravada pela vasta oferta de mão de obra e pelas leis de arrocho salarial e previdenciário, onde apenas as empresas foram beneficiadas. Nessa lógica, a liberalização do mercado de trabalho proporcionou também o aumento no índice de desemprego e o rebaixamento dos salários dos trabalhadores, dando ensejo à criação do auxílio-desemprego.

¹⁷ “À medida que aumentavam os anos de trabalho no mesmo emprego, crescia o passivo trabalhista das empresas no valor equivalente à médias das indenizações a pagar. Isso dificultava a venda, fusão ou associação de empresas nacionais, o consumo excessivo da força de trabalho, criava encargos sociais fixos e permanentes e a consequente imobilização de capitais. Além disso, dificultava a troca de empregados antigos e com salário mais elevados, por outros com salários menores” (SIMÕES, 2013, p. 131).

Em 1966 foi criado, ainda, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), onde foram reunidos todos os IAPs, e, a partir daí, foram uniformizados os serviços e benefícios previdenciários, retirando, contudo, a participação dos sindicatos na sua gestão.

Couto (2010) afirma que é dessa época, também, a extensão de benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais sem a exigência de contribuição por parte destes e, principalmente, dos empregadores, como forma de retribuição pelo apoio à ditadura. Os benefícios foram estendidos, ainda, aos autônomos e aos empregados domésticos.

Em 1967, o governo decretou o Regulamento Geral da Previdência Social e integrou o seguro de acidentes de trabalho, antes sob a administração das seguradoras privadas, ao sistema estatal.

A partir de 1968, pelos motivos elencados mais acima, principalmente por força do AI 5, houve o endurecimento do regime e, de acordo com Simões (2013), a prática do arrocho salarial se tornou permanente, e passou a ser implementada também uma política de arrocho previdenciário, sob a justificativa da necessidade do equilíbrio financeiro do sistema.

Essa medida acarretou em grande mudança na forma de cálculo dos benefícios, com desvantagem para os beneficiários, e em nova regulamentação sobre os atendimentos médicos pelo sistema, estimulando o crescimento do setor privado.

Esse conjunto de medidas adotadas pelo governo foi criando as bases institucionais necessárias para que fosse dado início ao “ciclo de acumulação do grande capital nacional associado ao transnacional” (SIMÕES, 2013). Entre os anos de 1970 e 1973, período do “milagre econômico”, houve elevação das taxas de crescimento econômico com o aumento da produtividade e redução do índice de desemprego.

Entretanto, esse mesmo período ficou conhecido por “anos de chumbo” em virtude da exploração dos trabalhadores, que tinham os salários estagnados e até mesmo reduzidos. Era prática comum a prorrogação das oito horas de trabalho, sendo desconsideradas as fiscalizações das condições de trabalho e higiene, uma vez que essa prerrogativa já havia sido retirada dos sindicatos por meio do Regulamento de Inspeção do Trabalho, baixado desde 1965. Por isso, foi atingido o recorde em número de acidentes e doenças laborais, onerando os custos para a previdência social.

Resumidamente, a existência do “milagre” é devido a três elementos fundamentais: o aprofundamento da exploração da classe trabalhadora, a garantia da expansão capitalista pela ação do Estado e o grande fluxo de capital estrangeiro, através de empréstimos e investimentos, o que aumentou a dívida externa em três vezes entre os anos de 1969 e 1973 (COUTO, 2010).

Logo, a reforma da LOPS (Lei n°. 5.890/73) procedeu o aprofundamento do arrocho previdenciário que perdurou efetivamente até 1975, visando aumentar a receita da previdência.

Entre outras medidas de restrição dos direitos dos trabalhadores, foram determinados os descontos de contribuição previdenciária nas aposentadorias, pensões e auxílios-doença; a revogação do direito ao auxílio-doença ou à aposentadoria por invalidez nos casos dos trabalhadores que adquiriram a doença antes da inscrição na previdência; o aumento de 10 para 20 salários mínimos do teto de incidência das contribuições previdenciárias nos salários, tanto para os empregados como para as empresas; e a prática da correção monetária sobre os débitos previdenciários (SIMÕES, 2013).

Em 1974, ano de início do governo do Presidente Ernesto Geisel, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e foram tomadas medidas de refluxo do arrocho previdenciário¹⁸, com o retorno de alguns direitos aos trabalhadores e a instituição de novos, tais como o salário maternidade e da Renda Mensal Vitalícia (RMV)¹⁹.

Em 1979 foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que reuniu o INPS, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

¹⁸ Destaca-se que, com a decretação das leis que visavam o fim do arrocho previdenciário, foi regulamentada a filiação ao regime da previdência após os 60 anos (Lei n°. 6.243/75), quando, dentre os limitados direitos assegurados, se encontrava a garantia ao auxílio-funeral. A partir das modificações advindas pela Constituição de 1988, o referido auxílio foi caracterizado como benefício eventual da assistência social, objeto deste estudo, explorado no capítulo 2.

¹⁹ É importante frisar, para fins deste estudo, que a RMV previa o pagamento de um percentual sobre o salário mínimo então vigente aos maiores de 70 anos ou inválidos, desde que entre os requisitos exigidos, os quais exigiam, não cumulativamente, prévia filiação ao regime do INPS, contribuição mínima ou exercício de atividade remunerada.

(INAMPS)²⁰, a Fundação Nacional do Menor (FUNABEM)²¹, a LBA e a Central de Medicamentos (CEME)²².

Couto (2010) afirma que essa medida teve seu aspecto positivo na medida em que trazia para uma instituição única todas que, anteriormente, ofertavam benefícios à população, possibilitando maior racionalização dos gastos. Por outro lado, tinha maior controle sobre a oferta dos benefícios e, conseqüentemente, sobre a população.

Esse mesmo governo incentivou a privatização do atendimento médico previdenciário ao proibir que empregados de empresas com convênios particulares utilizassem os serviços do INAMPS.

Aos pobres não contribuintes, eram oferecidos programas de atendimento focalizado e pontual, com ênfase nas ações de promoção e em campanhas contra determinadas doenças. No âmbito da saúde eram realizadas, ainda, distribuições de leite e ações de saneamento básico, que, ao passo em que minimizavam a desigualdade social, reiteravam a perspectiva da problemática social como decorrente das carências individuais da população.

De modo geral, as medidas sociais adotadas durante o a ditadura militar eram restritas e tinham por objetivo garantir a sustentação política do governo. Assim, foi delineada uma concepção limitada e autoritária dos direitos sociais, que, juntamente com a repressão praticada contra a participação popular, causaram prejuízos “do ponto de vista da constituição de uma cultura baseada nos direitos” (COUTO, 2010, p. 136)

Diante do cenário nacional, torna-se inevitável a luta contra o arrocho salarial, onde o ano de 1978 foi representativo pelas greves realizadas em todo país:

As greves de 1978, em todo país, irradiadas do ABC, o fortalecimento das oposições em torno do MDB, o surto inflacionário, a proletarização da classe média, a crise

²⁰ Autarquia federal criada em 1974 como desmembramento do INPS com o objetivo específico de prestar atendimento médico aos filiados da previdência social.

²¹ Criada através da Lei n°. 4.513/64 para substituir o anterior Serviço de Atendimento a Menores (SAM), com a atribuição de formular e implantar a política Nacional de bem-estar do menor, com posterior atuação em âmbito estadual através das Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (FEBEMs). De acordo com Couto (2010), essa foi a resposta do governo à exigência da sociedade em relação à segurança pública e ao número de crianças e adolescentes em situação de rua e/ou envolvidos na prática de atos infracionais. Porém, resumidamente, essas instituições se utilizavam de técnicas repressivas e de adestramento através de um modelo repressivo e de recolhimento institucional.

²² Com o objetivo de ofertar medicamento a baixo custo ou gratuitamente a quem necessitasse, a CEME foi criada em 1971 como órgão autônomo do MPAS.

mundial, a política de direitos humanos do presidente Carter (EUA) e a ruptura do bloco de poder fizeram refluir a ditadura militar. O movimento sindical reorganizou-se e ganhou força [...] (SIMÕES, 2013, p. 152-153).

Foi, então, ainda no final do governo Geisel, que se iniciou o denominado processo de “abertura política”, o qual se expandiu durante o mandato do Presidente João Figueiredo (1980-1985) com a crescente mobilização popular. A Lei da Anistia (Lei 6.683/79) previu a volta dos exilados, embora mantida a inelegibilidade e devolveu direitos dos servidores públicos que tiveram seus cargos destituídos arbitrariamente.

O fim do bipartidarismo, ainda em 1979, possibilitou a criação de novos partidos que se aproximaram dos diversos movimentos sociais que englobavam, entre outros, organizações de diversas categorias profissionais, organizações ligadas à igreja católica, o movimento estudantil e os sindicalistas, pressionando o governo para que realizasse a abertura política.

Em 1982, o movimento “Diretas Já”, que reuniu grande massa da população, foi às ruas reivindicar a realização de eleições diretas para a Presidência da República. Ainda assim, o governo procedeu com as eleições através do Colégio Eleitoral, mas foi derrotado diante da eleição do candidato civil Tancredo Neves, apoiado por partidos oposicionistas.

A partir de então, os movimentos sociais e populares se reuniram em torno de reivindicações por direitos, principalmente na área social. Foi diante da efervescência do retorno à democracia que foi elaborada e promulgada a Constituição Federal de 1988, chamada de Constituição Cidadã, a qual rompeu com o autoritarismo e previu em seu texto a gestão democrática a partir da participação da população usuária na formulação, gestão e controle das políticas sociais.

Dentre as inovações trazidas na Carta Magna, está a garantia da assistência social como forma de proteção social não contributiva, a ser provida pelo Estado enquanto política integrante do sistema de seguridade social brasileiro, aspecto abordado com mais propriedade no capítulo 2.

Ao longo da trajetória jurídica analisada neste capítulo, no entanto, a assistência social foi prevista de forma apenas programática como “socorros públicos” e amparo aos indigentes e às famílias de prole numerosa, sem ao menos fazer menção às ações pelas quais seria executada.

Em seu lugar, os governos agiam de forma a estimular o setor privado (filantrópico e sem fins lucrativos) e a obrigar as grandes empresas a oferecerem diversos serviços aos seus trabalhadores e familiares, prática explícita pela atribuição do poder público da denominada “animação” e coordenação dos serviços sociais.

Já as ações realizadas, estas eram predominantemente focalizadas e de caráter clientelista, praticando, nesse contexto, as concessões dos “auxílios”. A seção seguinte se refere, portanto, à forma atribuída à assistência social durante esse período da proteção social brasileira.

1.5 O Lugar da Assistência Social

Grande parte das ações de proteção social destinados aos cidadãos não inseridos formalmente no processo produtivo, mais especificamente aos pobres, necessitados e carentes, foi atribuída à assistência social. Entretanto, o caminho percorrido se mostrou sinuoso, pois as ações eram eventuais, subsidiárias e de área de atuação indefinida, sem o necessário trato de política pública.

O fato de se estratificar um público específico ao qual se destinavam às ações de assistência social a tornava uma política de abrangência indefinida.

[...] como se a sociedade dividida “em castas” exigisse um “governo especial” para um determinado segmento tido como população de risco ou vulnerável. [...] Assim, eles [os órgãos de assistência] se expandem através de um leque extenso de programas assistenciais que buscam responder às necessidades de saúde, abrigo, trabalho, alimentação, subsistência dos excluídos (SPOSATI, et al., 2003, p. 82, grifo da autora).

A exemplo disso, Sposati (2009) cita que o processo de alfabetização assumido pelo Estado com o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL)²³ fora inserido no âmbito da assistência social, assim como as creches, os medicamentos e as próteses.

Em 1938 a assistência social pública foi iniciada formalmente com a instituição do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), vinculado ao Ministério da Educação e Saúde.

²³ Durante o período da Ditadura Militar.

O CNSS era competente por definir as “demandas da assistência” e verificar a adequação das entidades sociais e suas solicitações de subvenção ou isenção (SPOSATI, 2012).

O que se pode constatar nesse primeiro passo dado para uma assistência social pública é que as pessoas que definiam as ações eram as “personalidades” que dialogavam com as entidades sociais, ao invés da participação da então “população-alvo”, totalmente inviável na conjuntura da época. Há de se apontar também que já se indicava o pressuposto essencial da assistência social do período: o apoio às entidades sociais privadas.

Em 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), primeira grande entidade nacional de assistência social²⁴. Com o objetivo inicial de atender as famílias cujos homens eram combatentes na II Guerra Mundial, a LBA foi criada a partir de iniciativa privada, com caráter filantrópico, sendo prontamente assumida e financiada pelo governo como “[...] órgão de colaboração com o Estado no tocante aos serviços de assistência social” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2005, p. 251).

A LBA era também patrocinada por grandes corporações patronais e tinha o apoio das senhoras da sociedade, sendo sua presidência reservada às primeiras damas do país, ocupada no momento de sua criação pela Sra. Darcy Vargas. Constava dentre seus objetivos básicos a “congregação de brasileiros de boa vontade”, organizando suas ações (no sentido de uma coordenação) com o intuito de prover serviços de assistência social (IAMAMOTO; CARVALHO, 2005).

Logo a LBA estendeu seu atendimento à grande totalidade das famílias não filiadas à previdência social, atuando também na ocorrência de calamidades. Pode-se perceber até aí a presença dos traços clientelista e caritativo e do caráter emergencial e circunstancial pertinentes à trajetória da assistência social.

Apenas em 1975, já na ditadura militar, foram criados o MPAS e sua Secretaria de Assistência Social (SAS), a qual estava destinada a coordenar os vários setores da ação governamental voltados à atividade assistencial pública.

²⁴ São exemplos de outras grandes instituições criadas no Estado Novo a Fundação Leão XVIII e o Serviço Nacional do Comércio (SENAC).

No entanto, permaneceu inexistente uma política efetiva de prestação de serviços com competências e recursos definidos para as três esferas do governo. Assim, continua a prevalecer o repasse da execução das ações de assistência social para as entidades privadas, que, por sua vez, demonstravam uma forte dependência financeira em relação ao poder público.

A própria SAS atribuía à LBA o papel de grande executor dos serviços assistenciais. E, nesse sentido, “a relação que se desenvolve entre ambos, instituição pública e entidade privada, é quase sempre permeada por processos de manipulação, favoritismo e ausência de cobrança de qualidades” (SPOSATI, et al., 2003, p. 90).

Diante da impossibilidade das instituições, por si só e fragmentadamente, viabilizar uma assistência social uniformizada e integrada na perspectiva dos recursos e serviços, as ações resumiam-se ao atendimento paliativo e pontual ou até mesmo à concessão dos “auxílios”.

De acordo com Bovolenta (2010), os auxílios (materiais, financeiros e, até mesmo, morais) estavam previstos na gama de ações da maioria das instituições assistenciais e seu pleito se dava pelo atendimento da “clientela” através dos denominados “plantões sociais”, local onde se realizava o processo de triagem para a concessão, ou não, de auxílios, benefícios e atenções.

Por isso, a autora relaciona essa prática, ainda, ao surgimento das escolas de Serviço Social no Brasil a partir de 1936, uma vez que

A inexistência de políticas sociais fazia do Serviço Social ao mesmo tempo uma profissão e uma atenção. O paradigma era a profissão, a ação especializada dirigida ao indivíduo, ao pequeno grupo e não, propriamente, à sociedade ou à questão social. Via de regra, a presença do Serviço Social e de assistentes sociais em prefeituras, governos estaduais, entre outros, antecipou a introdução de burocracias voltadas para a promoção social, bem-estar social, entre outras nomenclaturas (BOVOLENTA, 2010, p.42).

Nessas circunstâncias, as ações se davam pelo método de abordagem do Serviço Social de Caso²⁵, que entende que o sujeito e a sociedade são interdependentes, onde o primeiro é o centro do problema e, ele próprio, o agente de sua transformação. O auxílio deveria ser compreendido e justificado pelo próprio indivíduo em seu processo de superação, cabendo à

²⁵ Juntamente com as técnicas de Serviço Social de Grupo e de Serviço Social de Comunidade, o Serviço Social de Caso formava a metodologia de ação do Serviço Social Tradicional, superado após o Movimento de Reconceituação do Serviço Social, que trouxe para a profissão uma fundamentação baseada na Teoria Social de Marx, dando início a um projeto político profissional comprometido com as lutas sociais, compreendidas como expressões da luta de classes.

intervenção profissional ajudá-lo a descobrir suas potencialidades e a melhor solução para o problema.

Para além das intervenções pontuais, o reducionismo no atendimento assistencial era devido, também, pela exigência da comprovação ao poder público dos gastos despendidos pelas entidades sociais, fator que estimulava a burocracia, dificultando o acesso da população.

Assim, percebe-se que a história da assistência social enquanto provisão estatal está repleta de arranjos institucionais a fim de eximir o Estado de sua responsabilidade. Essa “responsabilidade estatal”, que mais parece governamental, apenas se apresentava quando da incapacidade da família em prover o bem-estar de seus membros no campo privado, e, ainda, através de práticas e ações fragmentadas e clientelistas, dando forma à “face caridosa” dos governantes.

Ao lado do seguro social associado à necessidade de vínculo de trabalho formal, o simples “amparo” constituiu o modo de operar predominante na trajetória da proteção social não contributiva brasileira, característica que se altera, juridicamente, de forma profunda com o reconhecimento da assistência social enquanto política pública integrante do sistema de seguridade social, com a previsão de oferta de serviços e benefícios sob a lógica do direito.

2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

No capítulo anterior observou-se a trajetória da proteção social no Brasil sob a ótica da instituição dos direitos sociais e de sua efetividade em cada governo até o período que precedeu a promulgação da Constituição atualmente vigente. Destacaram-se as áreas da previdência e assistência social, tendo em vista que os benefícios eventuais mantêm ali seus fundamentos históricos.

Neste capítulo, dá-se ênfase ao reconhecimento do estatuto de política pública atribuído à assistência social pela Constituição Federal de 1988 enquanto integrante do sistema de seguridade social, que, juntamente com as políticas públicas de previdência social²⁶ e saúde²⁷, forma o atual sistema de proteção social básico. Nesses termos, de acordo com Jaccoud (2009, p. 62),

Sejam decorrentes de riscos sociais [...], sejam decorrentes de situações econômicas como desemprego, pobreza e vulnerabilidade, as privações econômicas devem ser enfrentadas pela via da política de seguridade social, pela oferta pública de serviços e benefícios que permitam um conjunto de circunstâncias a manutenção de renda, assim como o acesso universal à atenção médica e socioassistencial.

A Constituição Federal trouxe em seu corpo as bases legais para se projetar e implementar uma assistência social que se efetive sob a responsabilidade do Estado de forma não contributiva, prevendo a oferta de serviços socioassistenciais públicos e benefícios no âmbito dessa política pública sob a lógica do direito, o que rompe, formalmente, com o casuísmo das ações executadas até então.

É nesse contexto que hoje se encontram legalmente respaldados os benefícios eventuais, a serem ofertados de forma articulada às demais garantias da política de assistência social.

Portanto, esse capítulo trata especificamente da assistência social, propondo elementos para a análise de sua efetivação enquanto direito social, considerando, para tanto, os dispositivos legais e normativos e a análise dos elementos teóricos necessários, e conjugando-os com os elementos apresentados na realidade brasileira.

Sobre os elementos teóricos analisados, foram considerados aqueles essenciais para a compreensão da dinâmica em que está inserida tanto a criação das leis e normativas quanto as

²⁶ No campo da previdência houve a ampliação dos benefícios previdenciários, como o reconhecimento do seguro-desemprego, e a instituição do salário mínimo como piso para os benefícios, sendo vedada sua redução. Para os trabalhadores rurais a extensão das garantias se deu com algumas peculiaridades, tais como a redução do limite de idade e a instituição de um regime diferenciado para o agricultor em regime de trabalho familiar, com direito à aposentadoria (JACCOUD, 2009).

²⁷ A saúde pública passa a se constituir como de natureza não contributiva e universal, devendo abranger todos os níveis de complexidade e ser gerida por meio de um Sistema Único.

iniciativas governamentais na área no período pós-CF/88, situando a política (social) de assistência social nos limites do capitalismo sob os ditames neoliberais.

Por isso, são debatidos temas relacionados a posição ocupada pela política de assistência social no sistema de seguridade social e as peculiaridades decorrentes da influência das tendências internacionais no cenário brasileiro, expressa pela focalização do atendimento na extrema pobreza e na prevalência dos programas de transferência de renda.

Tais elementos se entrelaçam com os aspectos apresentados pela análise da possibilidade de efetivação do direito à assistência social através, principalmente, da implantação e implementação do SUAS como materializador da PNAS.

2.1 Tópicos Sobre a Fundamentação Legal e Normativa da Assistência Social

Particularmente sobre a assistência social, os artigos 203 e 204 da Constituição Federal a tratam enquanto política de proteção social não-contributiva, cujos objetivos são:

- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- a habilitação e reabilitação das pessoas deficientes e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa deficiente e ao idoso que não tenham meios de prover sua manutenção ou de tê-la provida pela sua família.

No mais, a Carta Magna faz menção às duas diretrizes que nortearão as ações da política de assistência social. A primeira é a descentralização político-administrativa, ficando a coordenação da política e as normas gerais a cargo da esfera federal e responsabilizando as esferas estaduais e municipais pela execução de seus respectivos serviços e programas. A segunda diretriz garante a participação da população na formulação e no controle das ações nos três níveis de governo, por meio de organizações representativas.

Apesar do respaldo constitucional, o processo para regulamentação específica da assistência social não foi imediato. A Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/90) e leis específicas como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei 8.069/90), por exemplo, foram tão logo aprovadas, enquanto a assistência social ainda relutou por mais três anos, apesar de há tempos se perceber o movimento articulado entre trabalhadores da LBA, assistentes sociais e usuários em prol de uma nova perspectiva para a assistência social no Brasil.

A primeira proposta, aprovada pelo Congresso em 1990, fora vetada pelo presidente Fernando Collor de Melo. Com as movimentações e pressões sociais que culminaram no *impeachment* do então presidente, a luta pela regulamentação da assistência social é tirada de foco (SPOSATI, 2012). A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei n. 8.724/93, só vem ser aprovada então pelo novo presidente, Itamar Franco, em 07 de dezembro de 1993.

A LOAS define, portanto, a assistência social como política pública destinada prover os mínimos sociais, voltada para a garantia do atendimento das necessidades básicas. A partir daí, uma nova luta começava a se gestar na intenção da criação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o qual materializou-se normativamente em 2005 pela Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)²⁸ e legalmente apenas em 2011 com a aprovação da Lei n. 12.435/ 11.

Os objetivos da política de assistência social são reformulados e se constituem na proteção social, na vigilância socioassistencial e na defesa dos direitos²⁹. As seguranças alicerçadas pela proteção social, que visa à garantia à vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, contemplam todas as garantias objetivadas pela assistência social conforme o disposto na Constituição Federal, anteriormente mencionadas.

A vigilância socioassistencial, por sua vez, vincula-se à necessidade de se analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nelas a ocorrência de vulnerabilidades, ameaças, vitimizações e danos. No tocante à defesa dos direitos, esta se destina à promoção do pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Os princípios que regem a assistência social elencados pela LOAS são:

- a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- a universalização dos direitos sociais no sentido de possibilitar ao usuário da política de assistência social o atendimento pelas demais políticas públicas;
- o respeito à dignidade do cidadão no que se refere à sua autonomia, ao direito à convivência familiar e comunitária e à qualidade dos serviços e benefícios. Nessa perspectiva é vedada a comprovação vexatória de necessidade;
- a igualdade de direitos no acesso ao atendimento;
- e a ampla divulgação dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos critérios para sua concessão e dos recursos disponibilizados pelo

²⁸ Resolução 130/05 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

²⁹ A partir da Lei 12.435/11 foi acrescido o seguinte parágrafo único ao artigo 2º da LOAS, que trata dos objetivos da assistência social., trazendo a denotação de um objetivo maior para a assistência social – o de enfrentamento à pobreza –, aspecto analisado na seção seguinte.

poder público para sua execução/manutenção.

Sobre as diretrizes que norteiam a organização da assistência social, a LOAS acrescenta, com relação ao disposto na Constituição Federal, a primazia de responsabilidade do Estado na condução da política em cada esfera de governo.

A atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) se refere ainda, entre suas diretrizes, à centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos, o que torna a matricialidade sociofamiliar um dos eixos estruturantes da política³⁰.

Apreendidos o conceito, os objetivos, princípios e diretrizes da assistência social, sinalizamos agora para a forma de organização e gestão das ações nesta área através do SUAS. Trata-se de um sistema descentralizado e participativo, de base territorial, integrado pelos entes federativos, seus respectivos Conselhos de Assistência Social e as organizações de assistência social.

O SUAS apresenta objetivos específicos que se vinculam à efetivação dos objetivos da assistência social sob os princípios e diretrizes já observados. Compreendem, entre outros, o estabelecimento das responsabilidades de cada ente federativo, a integração da rede pública e privada da assistência social, a definição dos níveis de gestão dos municípios e o estabelecimento da gestão integrada de serviços e benefícios.

Para dar subsídio à compreensão dos objetivos propostos pelo SUAS, esboçamos a seguir alguns aspectos fundamentais sobre a formatação da proteção social da política de assistência social brasileira.

2.1.1 A proteção social do SUAS

De acordo com Couto (et. al., 2012), a proteção social da assistência social prevista pela PNAS desdobra-se em: segurança social de renda, segurança de benefícios materiais ou em pecúnia e segurança de desenvolvimento de autonomia (*segurança de sobrevivência*); a

³⁰ O avanço desse eixo se localiza no objetivo de romper com as práticas de atendimentos individualizados registradas ao longo da trajetória da assistência social no Brasil. No entanto, requer atenção para a questão conceitual sobre *família* bem como para a constituição de ações protetivas por parte do Estado em contraponto a sua responsabilização. A concepção de *família* como “grupo afetivo básico, capaz de oferecer a seus membros as condições fundamentais para seu desenvolvimento pleno” (COUTO et. al., 2012, p. 78) apenas se realiza no âmbito de uma família protegida. Além disso, esse grupo deve ser considerado em suas singularidades, mas se não for compreendido pelo seu pertencimento a uma classe social, reitera-se o equívoco da individualização do atendimento pela particularização de cada família como “universo único” (COUTO, et. al. 2012).

segurança de acolhida; e a *segurança de convívio*.

O conjunto aqui definido como de *segurança de sobrevivência* trata do direito de todo cidadão a uma renda ou valor monetário que assegure sua sobrevivência, independente das limitações para o trabalho ou do desemprego,

mediante a concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades [...] e por meio de benefícios continuados para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresente vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho (COUTO et. al., 2012, p. 65).

É previsto, também, a atenção estatal por meio de benefícios de caráter provisório, denominados benefícios eventuais, que, na forma material ou em pecúnia, atenda as famílias em situação de risco e vulnerabilidades circunstanciais, em situações emergenciais ou de calamidade pública. Ainda no aspecto da *segurança de sobrevivência*, o desenvolvimento da autonomia propõe a oferta de ações profissionais que possibilitem aos indivíduos desenvolver capacidades e habilidades com o objetivo do exercício da escolha e de conquista da independência pessoal.

A *segurança de acolhida* está vinculada a oferta de espaços e serviços adequados para ação profissional de escuta qualificada, informações, concessão de benefícios e aquisições materiais, entre outro. Já *segurança de convívio* está ligada à oferta pública de serviços continuados e trabalhos socioeducativos para a “construção, restauração e fortalecimento de laços de pertencimento e vínculos sociais de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança, societários” (COUTO et. al., 2012, p.65).

De forma a prover essas garantias, a proteção social da assistência social se divide em proteção social básica e especial e devem ser ofertadas de forma integrada pela rede socioassistencial, a qual contempla os entes públicos e as entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS (BRASIL, 2015f).

A proteção social básica compreende os serviços, programas, projetos e benefícios que se destinam a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários do usuário. Esta modalidade de proteção social deve ser ofertada, precipuamente, nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), o qual se constitui em uma unidade pública municipal, de base territorial, localizado em áreas de maiores índices de vulnerabilidade e risco social, com o objetivo de coordenar e articular, bem como de prestar os serviços socioassistenciais de proteção social básica.

O serviço devidamente instituído pela LOAS para ser desenvolvido no âmbito da proteção social básica, ofertado no CRAS, é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à

Família (PAIF), mediante ações socioassistenciais de prestação continuada. De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2015 d), são serviços da proteção social básica, ainda, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos³¹ e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

Os benefícios previstos na LOAS, o Benefício de Prestação Continuada (BPC)³² e os benefícios eventuais, também compõem a gama de garantias da proteção social básica do SUAS. O primeiro se encontra também respaldado na Constituição Federal, como vimos, e trata da garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso de 65 anos ou mais que comprovem não ter meios de suprir, por si só, sua manutenção ou que a família não tenha condições de supri-la³³. A concessão e manutenção desses benefícios são de competência da União, através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), porém sua operacionalização é feita através do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Quanto aos benefícios eventuais, objeto deste estudo, consideraremos, no momento, apenas alguns aspectos essenciais, pois serão analisados mais detalhadamente no próximo capítulo. São definidos pela LOAS enquanto provisões transitórias e suplementares prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária ou calamidade pública. A provisão financeira destes benefícios é de competência dos municípios com a participação dos estados e os valores e concessões devem estar previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base nos critérios e prazos definidos pelos Conselhos de Assistência Social.

A proteção social especial abarca os serviços, programas e projetos que objetivam a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direitos, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos no sentido do enfrentamento de situações de violação de direitos. As ações destinadas a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social devem ser articuladas, coordenadas e prestadas, preferencialmente, pelos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), unidade pública de abrangência municipal, estadual ou regional.

Diferentemente da proteção social básica, os serviços da proteção social especial se encontram subdivididos em dois níveis: média e alta complexidade. Os serviços de média complexidade se destinam a indivíduos e famílias em situação de violação de direito, porém

³¹ Desenvolvido de acordo com os ciclos de vida com especificidades para os diversos grupos divididos entre os seguintes: para Crianças de até 6 anos, para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, para adolescente e jovens de 15 a 17 anos e para idosos.

³² Regulamentado pelo Decreto Presidencial n. 6.214/2007.

³³ Tal condição tem como critério o valor da renda mensal familiar per capita de até 1/4 do salário-mínimo.

com preservação dos vínculos familiares e comunitário. Já na alta complexidade, os serviços devem garantir a proteção integral (moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido) às famílias e indivíduos que necessitem ser retirados do seu núcleo familiar ou comunitário (CNAS, 2015, a).

A LOAS institui o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) no âmbito da média complexidade, a ser oferecido nos CREAS para apoio, orientação e acompanhamento dos usuários que necessitam desta modalidade de proteção social. De acordo com a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2015 d), são serviços da proteção social especial de média complexidade, vinculados aos CREAS: Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias; e Serviço Especializado Para Pessoas em Situação de Rua.

Os serviços da alta complexidade são o Serviço de Acolhimento Institucional (nas modalidades de Abrigo-Institucional, Casa-Lar, Casa de Passagem e Residência Inclusiva), o Serviço de Acolhimento em República, o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e o Serviço de Proteção em Situações de Calamidade Pública e Emergências.

2.1.2 Responsabilidades e atribuições: a descentralização político-administrativa na assistência social

Sobre as responsabilidades pelas ações da política de assistência social, o SUAS pressupõe a articulação entre as três esferas governamentais e o que, de modo geral, propôs a Constituição Federal, ou seja, a coordenação e normas gerais competindo à esfera federal³⁴, e a execução das ações aos estados e municípios em sua respectiva esfera.

Às três esferas cabem algumas atribuições comuns, considerando, evidentemente, o seu nível de atuação. São elas: o co-financiamento dos serviços, programas e projetos em seu respectivo âmbito e do aprimoramento da gestão; o monitoramento e avaliação da Política Nacional de Assistência Social, bem como o assessoramento aos demais níveis governamentais para seu desenvolvimento; e o atendimento das ações assistenciais de caráter emergencial em conjunto com as demais esferas.

³⁴ A instância que coordena a Política Nacional de Assistência Social é o MDS.

Aos estados, especificamente, cabe o estímulo e apoio técnico e financeiro às associações e consórcios municipais na prestação dos serviços de assistência social, bem como a prestação dos serviços socioassistenciais cujos custos ou demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços.

Aos municípios, por sua vez, são atribuídos, entre outras responsabilidades, a execução dos projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil e a prestação dos serviços assistenciais. Além disso, destacamos, para fins deste estudo, sua competência³⁵ para o pagamento dos auxílios natalidade e funeral, modalidades de benefícios eventuais de natureza compulsória.

Junto ao processo de descentralização político-administrativa da política de assistência social caminha o controle social, já previsto no texto constitucional e mencionado anteriormente. Os Conselhos de Assistência Social são instâncias existentes nas três esferas governamentais, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil com atribuições gerais deliberativas, de avaliação, fiscalização e normatização no âmbito da política.

Dentre suas atribuições, cabe ao Conselho Nacional de Assistência Social convocar ordinariamente a cada 04 anos a Conferência Nacional de Assistência Social, que deve ser precedida pelas etapas estaduais e municipais, para avaliar e propor novas diretrizes para a assistência social.

Especificamente quanto ao financiamento da política, este se dá de acordo ao previsto na Constituição para o orçamento da seguridade social: proveniente de toda a sociedade, com recursos advindos dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições sociais (CNAS, 2015 a). Assim, é instituído o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos Fundos Estaduais e Municipais, donde o repasse entre eles se efetiva automaticamente.

A responsabilidade e gestão dos Fundos de Assistência Social são atributos dos órgãos responsáveis pela coordenação da política em cada esfera, já a fiscalização e aprovação dos critérios de transferência de recursos ficam a cargo dos Conselhos de Assistência Social.

A LOAS, bem como a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), estabelece condições para o repasse orçamentário, cabendo aos estados e municípios, entre outros requisitos, instituírem e terem em funcionamento Fundo próprio, Conselho e Plano de assistência social, além de comprovação orçamentária de recursos próprios destinados à assistência social e da

³⁵ Compartilhada com os estados.

alimentação de base de dados SUAS-Web³⁶. Os critérios de transferências devem considerar indicadores (população, renda per capita, mortalidade infantil, concentração de renda, etc.) que possibilitem uma distribuição de maneira mais equitativa dos recursos.

Acrescido dos demais indicadores, o critério elementar definido pela PNAS/2004 se dá pelo porte dos municípios de acordo com o número de habitantes, conforme no quadro abaixo:

Quadro 1 – Porte dos municípios brasileiros

População do Município	Porte do Município
Até 20.000 habitantes	Pequeno porte I
Entre 20.001 e 50.000 habitantes	Pequeno porte II
Entre 50.001 e 100.000 habitantes	Médio porte
Entre 101.000 e 900.000 habitantes	Grande porte
Acima de 900.000 habitantes	Metrópole

Fonte: PNAS/2004 (CNAS, 2015 a).

Assim, no universo da descentralização político-administrativa, ao considerar a heterogeneidade e a desigualdade socioterritorial brasileira, a PNAS adota como eixo estruturante a territorialização. Analisado mais detalhadamente em seguida, a adoção desse eixo busca identificar recortes territoriais com populações em situações similares e as potencialidades existentes para se definir serviços, programas e projetos com o objetivo de gerar impactos positivos nas condições de vida dos usuários (CNAS, 2015a).

2.1.3 A Perspectiva Territorial como inovação da Política de Assistência Social

Ao adotar a territorialização como um dos eixos estruturantes do SUAS, a PNAS busca traçar uma estratégia para otimização dos recursos e gastos públicos ao passo que possibilita uma política social mais comprometida com as peculiaridades das cidades brasileiras. O conceito de território do qual a literatura na área do serviço social se aproxima, tendo como referência as autoras Dirce Koga e Aldaíza Sposati, se remetem à abordagem de Milton Santos, expoente brasileiro do Movimento de Renovação da Geografia³⁷.

Na perspectiva desse movimento, influenciado por obras de autores como Marx, Engels, Lênin e Rosa Luxemburgo, entre outros, os métodos de interpretação passam a centrar-se no

³⁶ Sistema *online* de funcionalidades específico para a gestão do SUAS, vinculado ao MDS, com informações sobre: planejamento das ações co-financiadas; prestação de contas; conta corrente, saldos e repasses; e Benefício de Prestação Continuada (BPC) (BRASIL, MDS, disponível em: www.mds.gov.br/assistenciasocial/redesuas/suasweb. Acesso em 24/01/2015).

³⁷ 1960-1980 (SAQUET e SILVA, 2008).

materialismo histórico-dialético, através da explicitação de determinados processos sociais enquanto reprodução ampliada do capital e de conflitos políticos em diversos países (SAQUET e SILVA, 2008).

O território é compreendido, então, como uma dimensão que vai além do espaço geográfico, que se relaciona com a dinâmica de ocupação, formação (econômica, política, social e cultural) e das relações sociais estabelecidas em espaços delimitados de diferentes escalas, resultando, conforme Marcos Aurélio Saquet (apud BORDO, 2013), na formação de territórios heterogêneos e sobrepostos que se fundam nas contradições sociais.

A perspectiva territorial perpassa ainda pela relação entre a forma pela qual a população se estabelece em um espaço e a forma pela qual o poder público responde a esta “ocupação” através do direcionamento de serviços, equipamentos e investimentos públicos, remetendo-nos ao padrão de urbanização brasileiro delineado por Nakano (2009) que fragmenta as cidades entre legal e irregular, formal e informal.

Isso significa dizer que a compreensão da forma pela qual as cidades, por exemplo, se constituíram ao longo da história, bem como das relações presentes nesse processo de formação (ressaltando a presença da lógica capitalista) trazem consigo possibilidades diferenciadas de compreensão das vulnerabilidades sociais expressas no território, as quais não se fazem representadas apenas pelos cálculos estatísticos e indicadores socioeconômicos em si.

Nesse sentido, nas palavras de Milton Santos (2000 apud KOGA; ALVES, 2012, p.78-79), o território “se torna um conceito utilizável para a análise social quando o consideramos a partir de seu uso, a partir do momento em que o pensamos juntamente com aqueles atores que dele se utilizam”.

Considerando que é no território que se materializa as expressões da questão social, a política de assistência social vincula a territorialização ao princípio da descentralização político-administrativa e à função da vigilância socioassistencial sob a perspectiva do porte dos municípios. Assim, busca-se a criação de elementos que subsidiem a prevenção ou enfrentamento das situações de vulnerabilidade e risco social e a identificação de grupos populacionais em situações similares bem como das possíveis potencialidades existentes no território.

A abordagem territorial adotada pela política de assistência social é considerada como um grande avanço na medida em que “reconhece os condicionamentos de múltiplos fatores

sociais, econômicos, políticos, culturais, nos diversos territórios, que levam segmentos sociais e famílias a situações de vulnerabilidade e risco social” (COUTO, et. al., 2012, p. 73) e possibilita a organização de serviços e programas sob a lógica da proximidade do cidadão.

Os CRAS, por sua vez, figuram como a possibilidade de aproximação entre o poder público e os “territórios vulneráveis”, que são identificados, conforme aponta Koga (2009), através das variáveis sugeridas pela NOB/2005, que, com base na matricialidade sociofamiliar, sugerem aspectos como a condição de infraestrutura habitacional, a renda, a presença de trabalho infantil e a presença de grupos geracionais e/ou pessoa com deficiência.

No entanto, deve-se ter atenção sobre a utilização da abordagem territorial pelas seguintes questões, que podem distorcer o seu significado (COUTO et. al., 2012):

- a não utilização de ações que possibilite a atribuição de estigmas aos denominados “territórios vulneráveis”, de modo que leve a sua segregação e ao isolamento e despolitização da participação popular dos indivíduos, limitando sua mobilidade pela cidade.
- as noções de *risco* e *vulnerabilidade social*, as quais não devem ser, simplesmente, remetidas aos territórios onde se inserem e se organizam os serviços socioassistenciais, mas compreendidas como situações geradas por “uma cadeia complexa de fatores” (COUTO et. al., 2012, p. 75) à qual estão expostos indivíduos, famílias e classes sociais não atendidos ou atendidos precariamente pelo sistema de proteção social público;
- a compreensão de que grande parte das *vulnerabilidades sociais* vivenciadas pelos usuários da política de assistência social não se originam na dinâmica local, mas em processos estruturais decorrentes de fatores como os rumos da política econômica e sua dissociação das políticas sociais, a precarização do trabalho e o enfraquecimento das instituições de proteção social. Nesse sentido, é necessário considerar diferentes escalas territoriais (microterritórios e macroterritório nacional).

Resumidamente, essa apresentação dos componentes legais, normativos e conceituais da assistência social não chega a contempla-la por inteiro, entretanto é suficiente e necessária para que se dê continuidade à discussão pertinente a este estudo.

A seguir serão assinalados alguns aspectos do debate teórico sobre a assistência social e sua garantia enquanto direito social, para só no capítulo seguinte, adentrar-se, então, na especificidade dos benefícios eventuais.

2.2 O Debate Teórico Sobre a Assistência Social no Brasil: questões para análise

Apesar de ser um avanço notável o fato de se prever constitucionalmente uma política pública para essa área, a forma pela qual a assistência social é concebida é passiva de algumas reflexões.

Seria nessa oportunidade que a assistência social passaria de distribuidor de auxílios individuais para distribuidor de serviços sociais, entretanto, quando no texto constitucional se direciona a assistência para *quem dela necessitar* restringe-se o direito a populações em situações similares decorrentes da falta de renda própria pela sua não inserção no mercado de trabalho formal (SPOSATI; CARVALHO; FLEURY, 2012). É como se a proteção social, objetivo primordial da assistência, estivesse vinculada unicamente à questão da renda, como se apenas esta assegurasse a proteção social de famílias e indivíduos.

Assim, ainda não se leva em consideração o poder aquisitivo do salário mínimo nem o direito de muitos trabalhadores, pois em uma sociedade de trabalho precarizado como a nossa, permanecem descobertos os “pobres economicamente ativos” (COSTA, 2002, apud MOTA, 2008, p. 136).

Esses aspectos fazem da assistência social um meio substitutivo ao salário através de benefícios individuais, seja financeiro ou material, e não uma forma de salário indireto através dos serviços, como nas demais políticas sociais.

Nesse sentido, considerando as características da população brasileira e seu contingente de pessoas em situação de pobreza, desemprego e emprego informal, além do contingente de crianças, idosos, e pessoas com deficiência, a assistência social se inscreve como padrão de reprodução social de significativo segmento da população, sendo “o contrato de trabalho que define, imediatamente, as condições de reprodução do trabalhador no mundo da Previdência ou no da Assistência Social” (SPOSATI; CARVALHO; FLEURY, 2012, p.23).

Além de todo esse contingente, dadas as empreitadas neoliberais e suas consequências para a seguridade social no cenário brasileiro a partir da década de 1990, o que se pode verificar a partir do novo século é a centralidade da assistência social neste tripé como forma de integração de trabalhadores excluídos das relações de emprego formal. Essa tendência traz consigo a prevalência de ações de enfrentamento à pobreza através dos programas de transferência de renda.

Nesse sentido, Sitcovsky (2008) aponta para o investimento na assistência social pública com o crescimento substantivo dos recursos destinados quando comparados com os da saúde e

previdência entre os anos de 2000 e 2005, canalizando os recursos para as ações relacionadas à transferência de renda.

Sobre este aspecto, existem duas formas de interpretação. A primeira perspectiva compreende a utilização dos programas de transferência de renda como resposta “à restrição dos postos de trabalho no Brasil, situação entendida como um risco coletivo” (COUTO et. al., 2012, p.150), e, portanto, expressão do atual sistema de proteção social, constituindo-se enquanto direito social.

A segunda perspectiva acredita que aos programas de transferência de renda proporcionam o deslocamento da questão social do campo do *trabalho*³⁸ para ser tratada como expressão da pobreza e objeto do direito à assistência e à renda como meio de acesso ao consumo. Dessa forma, Mota (2008) afirma que a assistência passa a assumir a condição de política estruturadora, ao invés de mediar o acesso a outras políticas e direitos, e de mecanismo integrador, papel desempenhado pelo *trabalho*:

“Como tal, a assistência está assumindo um papel na esfera da proteção social que termina por suprir necessidades que seriam do âmbito de outras políticas e constitutivas de uma luta que mobiliza os trabalhadores desde os idos do século XIX, o direito ao trabalho” (MOTA, 2008, p. 144).

Pereira (apud COUTO et. al., 2012) acrescenta ainda que, apesar do reconhecimento legal do direito à assistência social representar “um contraponto legal e legítimo ao trabalho vil ou escravo, ainda existentes no Brasil, e a outras formas congêneres de espoliação da mão de obra barata, bastante utilizadas no país” (PEREIRA apud COUTO et. al., 2012, p.17-18), esta se dá através de uma “monetarização” e “laborarização” precária da política nacional de assistência social, expressando-se mais como mecanismo de satisfação dos interesses capitalistas.

Adiante serão abordados especificamente alguns dos pontos relevantes desse debate, cujos reflexos são percebidos também na afirmação e operacionalidade dos benefícios eventuais, sobre os quais nos debruçaremos no capítulo seguinte, e, mais além, no processo de consolidação da política de assistência social.

³⁸ Compreendido sob o conceito Marxiano como ato que permite a produção da vida material através da relação entre o homem e a natureza; atividade fundante do ser social que possibilita, além de sua sobrevivência, a sua transformação constante e dialética, onde as relações sociais e as relações de produção entre os homens decorrem da conformação do trabalho em determinado momento histórico.

2.2.1 A focalização na extrema pobreza

A perspectiva do combate à pobreza ganhou força no cenário internacional no contexto geral de reforma dos sistemas de *welfare state* a partir da década de 1980, quando a economia globalizada passa a exercer forte influência na elaboração das políticas públicas governamentais.

Essa perspectiva global leva a uma compreensão desterritorializada da questão social, que tem, então, seu estatuto teórico cada vez mais reduzido à pobreza. Assim, “pobre” e “pobreza” são conceitos predefinidos por fórmulas que devem ser aplicadas em toda parte do mundo.

Trazendo como justificativa a eficácia e a racionalidade na destinação de recursos, a focalização do atendimento na extrema pobreza tem, dentre seus objetivos, o controle sobre os custos da força de trabalho no mercado mundial e a inserção precária da massa extremamente pobre no mercado do consumo (MAURIEL, 2012). As consequências dessa tendência são diversas, das quais se destacam algumas.

Primeiramente, trata-se de uma naturalização da pobreza, que atribui a cada indivíduo e às diferenças habituais entre as pessoas a causa da inevitável desigualdade social. São os sujeitos que não dispõem das habilidades necessárias para competir, nesse caso entendidas como *a renda*.

É o corte de renda, com base no salário mínimo, que, por sua vez, define quem são os pobres merecedores da assistência social pública. Utiliza-se a referência da linha de indigência para considerar extremamente pobres aqueles que recebem uma renda mensal per capita inferior a 1/4 do salário mínimo.

Para Pereira e Siqueira (2010), além de esse padrão excluir uma expressiva parcela da população pobre que não se encontra nesse patamar, como já mencionado, esta característica do corte de renda gera um círculo vicioso e intencional de perpetuação da pobreza. Ao elevarem, minimamente, seu rendimento mensal através do atendimento pelos programas assistenciais, os beneficiários deixam de ser atendidos pelo governo e retornam à condição de privação inicial.

A focalização na pobreza extrema e o critério de corte de renda trazem consequências específicas para a relação entre o beneficiário da assistência social e *o trabalho*. Ao estabelecer uma relação de trabalho formal, se dentro do corte estabelecido, mesmo sendo pobre, o indivíduo ou família será excluído ou não será atendido pela política de assistência social.

Ainda se inserido no mercado informal e precarizado, mas com renda mensal que

ultrapasse a linha de indignância, o beneficiário terá de optar entre sua permanência num mercado de trabalho incerto e flexível “ou pela manutenção de sua condição certa, mas estigmatizada, de usuário da política social” (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010).

Tais consequências decorrem da divergência imposta entre trabalho (compreendido nesse sentido como provedor de renda) e assistência, quando, na inexistência do primeiro, o segundo assume o papel de “integrar” os indivíduos na sociedade.

A restrição da assistência social pública a um grupo específico requer de sua administração a capacidade de fiscalização de toda a distribuição dos benefícios. Essa exigência põe por terra a justificativa da focalização pelos recursos escassos, uma vez que essa fiscalização implica na organização de um grande aparato institucional e burocrático capaz de dar conta desta demanda.

Em segundo lugar, a focalização atribui estigmas aos beneficiários através da prática humilhante de exigir testes de meios para comprovação da situação de pobreza ou pobreza extrema³⁹ e condicionalidades como mecanismos utilizados pelo poder público para evitar que pessoas “não necessitadas” tornem-se beneficiárias.

No plano legal e normativo, observa-se que essa tendência focalizadora retira o centro do debate sobre os princípios assegurados pela Constituição de 1988, dos quais o objetivo não é o combate à pobreza, mas a garantia de direitos sociais mais amplos com caráter universalistas.

Essa mudança aparece nitidamente quando, através da Lei n. 12.435/11, acrescentou-se como parágrafo único do artigo 2º da LOAS, que trata dos objetivos da assistência social, que:

Para o 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 e promovendo a universalização dos direitos sociais (BRASIL, 2015 c, grifo nosso).

Sposati (2011) diverge claramente da concepção de que a assistência social seja um mito⁴⁰, mas compartilha o entendimento de que há algumas mistificações em torno da mesma, dentre as quais destacamos aqui o fato de se identificar *o pobre e a pobreza* como objetos específicos da assistência social, quando se tem esclarecido que esta última é expressão da relação de exploração e da não distribuição de renda do processo de acumulação capitalista.

A autora acrescenta ainda que os documentos produzidos, como leis e normas, são produtos históricos e, por isso, passíveis de contradições em sua formulação (SPOSATI, 2011),

³⁹ Reitera-se que, na própria LOAS, os princípios que regem a assistência social garantem a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica e a vedação de qualquer comprovação vexatória de necessidade (BRASIL, 2015 f).

⁴⁰ Termo utilizado por Mota (2008) em sua obra “O Mito da Assistência Social”.

fato que não “justifica” mas leva ao entendimento da razão pela qual se atribui, erroneamente, à política de assistência social a responsabilidade pelo *enfretamento da pobreza*.

2.2.2 Os Programas de Transferência de Renda no Contexto da Política de Assistência Social Brasileira

Como consequência da perspectiva focalizadora disseminada, os programas de transferência de renda também se tornaram abrangentes no plano internacional a partir dos anos 1980 diante das transformações econômicas e sociais, principalmente pelas mudanças no mundo do trabalho, as quais instauraram um contexto de desemprego estrutural e de precarização do trabalho atrelados ao falecimento do modelo *welfariano* de proteção social polarizado pelo seguro social e pela assistência social.

Silva, Yazbek e Giovanni (2010) aponta que o debate teórico sobre essa temática é guiado internacionalmente por três principais perspectivas:

- a liberal/neoliberal, que concebe os programas de transferência de renda como ação compensatória e residual e como a possibilidade de substituir os demais programas e serviços sociais, reduzindo o sistema de proteção social;
- a progressista/distributivista, que crê na redistribuição da riqueza socialmente produzida como complementação dos serviços sociais já existentes, direcionada para a inclusão social;
- e, por último, a formulação apresentada pelos autores Silva, Yazbek e Giovanni (2010) de que os programas de transferência de renda são mecanismos provisórios de inserção social e profissional dos cidadãos diante da conjuntura de pobreza e desemprego.

No contexto brasileiro, após o período de efervescência da luta pelos direitos sociais e trabalhistas consagrados na Constituição de 1988, passou-se a vivenciar um cenário de desmonte desses direitos pela iniciativa de governos comprometidos com os ideários neoliberais, que os associavam à impossibilidade de inserção do Brasil na economia internacional.

Assim, a política social brasileira, de modo geral, passa a ser guiada pelo movimento da focalização das ações na extrema pobreza, complementadas pelas ações privadas e filantrópicas.

A contemplação dos chamados “mínimos sociais”⁴¹ passa a ter como elemento essencial

⁴¹ Iniciada pela implantação do salário mínimo em 1940 (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2010).

os benefícios de transferência monetária, representados na Constituição pela elevação dos benefícios mínimos da Previdência Social e pela instituição do BPC através da Assistência Social, que prevê na LOAS a garantia dos mínimos sociais.

A primeira proposta em nível nacional de um programa de transferência de renda universal e incondicional foi elaborada pelo senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores de São Paulo. Para o autor, o que ele denomina de “Renda de Cidadania” (SUPLICY 2002 apud SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2010) é uma possibilidade concreta para a participação de todos na riqueza socialmente produzida e para o enfrentamento do desemprego e da pobreza.

Posteriormente, entra em cena no debate brasileiro a questão da articulação entre a renda familiar e a escolarização dos filhos e dependentes como forma de compensar financeiramente às famílias pobres pela diminuição do seu rendimento gerado pela permanência dos filhos na escola, com objetivo de romper, a longo prazo, com o ciclo da pobreza⁴².

Silva, Yazbek e Giovanni (2010), aponta que as primeiras iniciativas de programas de transferência de renda se deram a partir de alguns municípios em 1995, que impulsionaram as experiências nacionais já no contexto de estabilização econômica gerado pela implantação do Plano Real.

O BPC, já mencionado anteriormente, e a Previdência Social Rural, que, mesmo vinculado ao Ministério da Previdência Social, dá cobertura às diversas situações vivenciadas pelas pessoas que se encontram em regime especial de aposentadoria rural, ainda que sem fluxo de contribuição continuada, são apontados e caracterizados pela autora como benefícios nacionais de transferência de renda.

Além desses, Silva, Yazbek e Giovanni (2010) se refere aos diversos programas instituídos até 2004, sendo estes: o PETI; o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação (“Bolsa Escola”); o Bolsa Alimentação; o Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, posteriormente substituído pelo ProJovem Adolescente; o Auxílio-Gás; o Cartão Alimentação; e o Programa “Ação Emergencial”.

De modo geral, esses programas se apresentavam fragmentados, implementados por ministérios distintos e, em alguns casos concorrentes e sobrepostos entre si em relação ao público alvo e aos objetivos, com variação nos valores monetários. Esses valores eram irrisórios diante do que se propunha cada programa, variando, normalmente entre R\$ 15,00 e R\$ 45,00

⁴² CAMARGO, 1991; 1993; 1995 apud SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2010.

por membro da família beneficiado, com limite de 03 destes membros por família⁴³. O critério de renda per capita familiar estabelecido para acesso aos benefícios era de meio salário mínimo.

Cada programa apresentava suas condicionalidades determinadas, em muitos casos relacionando-se com a manutenção das crianças e adolescentes na escola com frequência mínima definida. Em alguns casos, era pré-estabelecido também tempo máximo para o atendimento de cada família por determinado programa.

Em 2004, durante o primeiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, esses programas foram unificados⁴⁴ e passaram a integrar o Programa Bolsa Família, previsto na Lei n. 10.836/04 e vinculado à Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, do MDS.

Tendo dentre seus objetivos o de promover a inclusão social e contribuir para a emancipação das famílias beneficiárias, o Bolsa Família apresenta, entre suas características, maior capacidade de focalização do atendimento de famílias pobres ou extremamente pobres e o desenvolvimento de um processo de avaliação e monitoramento sistemático (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2010).

O programa utiliza o patamar de renda mensal familiar per capita inferior a R\$ 70,00 para definir as famílias extremamente pobres e o de renda mensal familiar per capita acima de R\$70,00 e inferior a R\$ 140,00 para definir as famílias pobres, sendo estes os patamares para inclusão das possíveis famílias beneficiárias do Bolsa Família.

Para as famílias beneficiárias extremamente pobres, existe o repasse de um valor monetário fixo, acrescido de um valor variável conforme o número de crianças e adolescentes até 15 anos, até no máximo 05 destes membros por família, e para adolescentes entre 16 e 17 anos, até no máximo 02 membros. No caso das famílias definidas como pobres, o valor é constituído apenas pela parte variável, com a diferença do limite reduzido para até 03 das crianças e adolescentes até 15 anos.

Diante desses critérios, atualmente os valores dos benefícios podem variar entre R\$ 32,00 e R\$ 306,00, cujo repasse está condicionado ao cumprimento de determinadas contrapartidas: manutenção dos filhos em idade escolar na escola; acompanhamento regular das

⁴³ Esses valores são considerados com base em uma análise geral entre os programas referidos. Entretanto, alguns se caracterizam por valores diferenciados e destinados à família e não definida por quantidade de membros em determinada situação. No caso do Auxílio-Gás, por exemplo, era transferido o valor mensal de R\$ 7,50 por família com renda per capita mensal de até meio salário mínimo, cujo repasse se dava a cada dois meses (totalizando R\$ 15,00). Já o Cartão-Alimentação transferia às famílias (mediante o mesmo critério de renda) o valor de R\$ 50,00 mensalmente. Para melhor compreensão das características desses programas ver Silva e Silva (et. al., 2012, p. 106-136).

⁴⁴ Unificação inicialmente restrita aos programas “Bolsa Escola”, Bolsa Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação.

crianças de 0 a 6 anos pelo posto de saúde com atualização do cartão de vacinação; realização dos exames pré-natal pelas mulheres gestantes; e o retorno à escola dos adultos não alfabetizados (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2010).

A vinculação das famílias ao programa permanece enquanto perdurarem os critérios de elegibilidade e diante do cumprimento das condicionalidades estabelecidas, cujas condições para tanto e o repasse das informações são feitas pelos municípios, responsáveis também pela execução da revisão dos benefícios a cada dois anos.

Alguns aspectos dos programas de transferência de renda, e nesse caso, particularmente do Bolsa Família, são propiciadores de debates e análise teórica, sobre os quais teceremos breves considerações neste tópico.

Inicialmente, percebe-se a redução considerável e a desvinculação do valor do salário mínimo da renda familiar per capita considerada como critério para acesso ao benefício, sem considerar a desvalorização crescente dos valores adotados como referência. Além disso, os níveis de renda adotados proporcionam maior focalização no atendimento e, conseqüentemente, a não cobertura de grande parcela das famílias pobres brasileiras.

Apesar da indicação, na formulação do programa, de que outros indicadores sociais para além do rendimento familiar deveriam ser considerados para o acesso ao benefício, sabe-se que pela massificação da cobertura e dificuldades na operacionalidade, esse critério não é efetivado, permanecendo apenas o critério de renda como definidor da situação e classificação da pobreza.

Entre as inovações vislumbradas pelo Programa Bolsa Família na perspectiva de alguns autores, como SILVA; YAZBEK; GIOVANNI (2010), está a vinculação do programa com a política de educação pelas condicionalidades exigidas, na medida em que isso possibilita que, futuramente, haja o rompimento com o ciclo vicioso da pobreza:

O pressuposto é de que a educação guarda estreita relação com oportunidades de trabalho e rendimentos auferidos no trabalho pelos adultos. Isso significa que a participação precoce da criança no mercado de trabalho, impossibilitando sua inserção no sistema educacional no presente, bloqueia a saída da pobreza de gerações futuras (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2010, p. 213).

Nessa perspectiva, as condicionalidades não devem ter um caráter punitivo, mas de mecanismo de proteção aos direitos de crianças e adolescentes. Ao passo em que o Programa deve estar articulado com outras políticas e serviços públicos de qualidade, essa relação entre o benefício e as condicionalidades estimularia a própria expansão e melhoria na oferta desses serviços.

Sobre esse mesmo aspecto, do outro lado do debate coloca-se a crítica à exigência de condicionalidades sob o argumento de que, dentro do contexto em que está inserido, o benefício está relacionado ao direito anterior de garantia à vida. Pereira-Pereira (2007 apud PEREIRA

2010, p. 217) faz esse contraponto ao afirmar que “os pobres, que são credores de uma enorme dívida social acumulada, têm de oferecer contrapartidas aos seus devedores, quando estes se dispõem a saldar parcelas ínfimas dessa dívida”.

Nesse sentido, expande-se o estigma atribuído ao usuário para além do de “dependente” da assistência social para também o de “pai e mãe incapazes” de conhecer as necessidades de seus filhos relacionadas à saúde e educação, por exemplo, sem se considerar, entretanto, a escassa oferta pública e a baixa qualidade dos serviços sociais básicos (PEREIRA, 2010).

Sobre as concepções e perspectivas que orientam o debate, Sitcovsky (2008) alerta que não se pode afirmar que se realize uma verdadeira redistribuição de renda no Brasil através dos programas de transferência de renda, perspectiva apresentada nas propostas originárias de partidos políticos. Entre 1999 e 2005 verifica-se que 76,5% dos recursos da assistência social, em média, provieram da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), enquanto a participação da Contribuição Sobre o Lucro (CSLL) alcançou o patamar reduzido de 0,9% em 2005.

Para o autor, o que há, portanto, é uma redistribuição de renda entre os próprios trabalhadores, ao invés de se operar uma transferência de recursos a partir do capital (SITCOVSKY, 2008), o que direciona as ações para outra perspectiva, a liberal/neoliberal.

Enfim, sobre os impactos e resultados atingidos, estudos realizados por diversos organismos apontam a redução da indigência e da pobreza no Brasil a partir de 2004, tendo nos Programas de Transferência de Renda⁴⁵ uma das causas motivadoras desta melhora⁴⁶ (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2010).

De acordo com Soares (2006, apud SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2010) os benefícios que transferem o valor monetário de 01 salário mínimo, demonstraram impactos mais significativos na redução da desigualdade e da pobreza no Brasil, enquanto o Bolsa Família, apesar de sua eficácia quanto à capacidade de focalização e melhoria na situação de vida das famílias beneficiárias pelo atendimento das necessidades básicas e imediatas, não as retira da condição de pobreza e pouco contribui para a autonomização das famílias.

De modo geral, verificam-se na literatura pertinente compreensões diferenciadas que variam desde a concepção de que os programas de transferência de renda, como eixo central da política de assistência social, se trata de uma nova estratégia de dominação política, ainda que

⁴⁵ Com destaque para o Bolsa Família, Seguro Social Rural e o BPC.

⁴⁶ Outras causas apontadas são: a estabilização da moeda; o reajuste do salário mínimo em índice superior ao da inflação; a elevação de postos de trabalho formal; e a elevação da renda do trabalho (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2010).

se reconheça o atendimento às necessidades objetivas da classe trabalhadora⁴⁷ à concepção que considera o significado real dos programas para as famílias beneficiárias por representarem a única possibilidade de renda diante do mercado de trabalho excludente, ainda que reconheça suas limitações⁴⁸.

O que se mostra como consenso é o reconhecimento da importância da ampliação da assistência social diante do agravamento da pobreza e a necessidade de reafirmá-la como lugar de luta e meio de enfrentamento das sequelas sociais e materiais do processo de acumulação capitalista nos limites da ordem vigente.

Na seção seguinte, serão consideradas as iniciativas governamentais na área da assistência social após a constituição de 1988, no sentido de analisá-las quanto suas contribuições ou desconstruções para o processo de consolidação do direito à assistência social, enfatizando a dinâmica atual no contexto da PNAS e do SUAS.

2.3 O Processo de Consolidação da Assistência Social Enquanto Direito Social

Observados os aspectos da formação social brasileira e a cultura assistencialista desenvolvida sob o domínio das ações estatais de assistência social (apesar da prevalência de ações de coordenação e financiamento de entidades privadas) bem como a presença do traço tutelador destas ações, também verificado por muito tempo nas relações pessoais entre os patrões e trabalhadores (principalmente no espaço rural brasileiro) pela ausência da proteção do Estado, é previsível a existência de obstáculos para a efetivação e disseminação/percepção da assistência social enquanto política pública afiançadora de direitos sociais de forma imediata, unicamente pelo seu respaldo jurídico, embora não se retire a grandeza deste avanço.

Ora, foi a CF/88 que previu, pela primeira vez em relação aos textos constitucionais anteriores, a responsabilidade do Estado pela assistência social a ser ofertada como direito relativo à condição de cidadão dos indivíduos.

Couto (2010) coloca que dois fatores se destacam na justificativa dessa transmutação legal “repentina” da assistência social para o terreno público e dos direitos sociais: o primeiro seria o avanço internacional e nacional de pressupostos ligados aos direitos humanos e às necessidades decorrentes da relação entre capital e trabalho para além das garantias proporcionadas pelos direitos trabalhistas, compreendidas como insuficientes para atender as

⁴⁷ MOTA, 2008.

⁴⁸ SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2010.

demandas da classe que vive do trabalho e de suas famílias; o segundo seria pela ampliação da demanda que busca atendimento na área da assistência social em decorrência do desemprego ou emprego precarizado e/ou que, por força da crise estrutural gerada pela reestruturação produtiva, não é contemplado pelas garantias trabalhistas.

Como apontado anteriormente, apesar da garantia constitucional, vivenciou-se um lento processo para que fosse aprovada a regulamentação específica da assistência social pela LOAS, o que só ocorreu em 1993 como resultado do movimento organizado de parte da sociedade civil, organismos de classe (onde se destaca a dos assistentes sociais) e da ação do Ministério Público sob ameaça de ação contra a União pela desatenção com a área (COUTO, 2010).

A demora na regulamentação da assistência social se deu, entre outros possíveis fatores, pelo “preconceito com a área, [pela] falta de densidade política e de debate conceitual que alimentassem as decisões sobre a mesma” (COUTO, 2010, p. 171); e pela reorganização das forças conservadoras no país a partir do início dos anos 1990 sob a orientação dos pressupostos neoliberais, que enxergavam nos direitos constitucionais um obstáculo ao projeto de crescimento do país. Tal projeto priorizava as políticas de estabilização econômica, ainda que pela via da desconstrução dos direitos.

Por isso, mesmo diante da aprovação da LOAS, os programas sociais que foram implementados tão logo pelos governos que se seguiram eram de forte apelo popular, com ações fragmentadas e, ainda, revestidos pelo caráter clientelista de suas ações.

Em 1993, o mapa da fome apresentado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) denunciava que mais de 32 milhões de pessoas viviam em situação de indigência no Brasil, e, com base nesse documento, durante o governo de Itamar Franco (1992-1994) foi lançado o Plano de Combate à Fome e à Miséria e pela Vida, o qual tinha por princípios a solidariedade, a parceria entre Estado, empresas e sociedade civil e a descentralização da provisão social. Para sua viabilização foi criado também o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que teve como representante o sociólogo Herbert de Souza, mais conhecido por “Betinho”.

Nesse contexto, nasceu e tornou-se evidente o movimento social “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, que tinha por objetivo a criação de uma rede de mobilização formada por comitês da sociedade civil organizada em todo o país. Dentre as principais ações promovidas, destacou-se a arrecadação de alimentos com a realização de campanhas envolvendo artistas e atletas nacionais, lideradas pelo próprio Betinho.

Couto (2010) analisa que o referido programa se destacou pela capacidade de mobilização popular diante de sua responsabilização com a solidariedade social, no entanto,

aponta o esvaziamento do programa devido à utilização clientelista das ações em determinadas localidades do país e ao desprezo político por parte do governo central, sem a devida alocação e disponibilização de recursos.

O Plano Real foi o ápice do governo de Itamar Franco, fator que fortaleceu a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC)⁴⁹ para a presidência do Brasil. Durante todo o seu governo, FHC manteve uma política social subordinada à orientação macroeconômica guiada pelos ditames neoliberais, guinando um processo de reforma constitucional, com foco na restrição dos direitos sociais (COUTO, 2010).

Logo no início de seu primeiro mandato (1995-1998), FHC lançou o Programa Comunidade Solidária, o qual tinha por objetivo “organizar” a forma de atuação do governo na área social. A instituição do programa pela Medida Provisória n.º 813 de 01/01/1995 extinguiu o Ministério do Bem-Estar Social e instituições como a LBA e o Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA), sem, no entanto, definir efetivamente uma nova proposta para o ordenamento das ações até então desenvolvidas.

Sob os princípios da parceria entre governo e sociedade civil, da solidariedade, da descentralização e da integração e convergência das ações, o programa abrangia cinco diferentes ministérios⁵⁰, onde cada um era responsável por programas distintos, fragmentando, entre eles, as ações de assistência social.

No entanto, os recursos alocados pelo governo para os gastos públicos na área social não alcançavam sequer 0,2% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, inviabilizando a realização de ações eficazes. De acordo com Couto (2010), tamanho descaso foi apontado em relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), em 1995, afirmando que os gastos governamentais em áreas como a educação e o combate à pobreza se mostravam inferiores em relação ao último ano do governo de Itamar Franco.

No segundo mandato de FHC (1999-2002), o Programa Comunidade Solidária foi extinto, passando a existir o Programa Comunidade Ativa, com estratégias semelhantes em vários aspectos, mas distinguindo-se, essencialmente, pela forma de atendimento das demandas sociais. Assim, previu-se normativamente que os municípios antes identificassem suas necessidades para que, posteriormente, as demandas fossem atendidas pelo poder público⁵¹ (TESSAROLO; KROHLING, 2011).

⁴⁹ Então Ministro da Fazenda.

⁵⁰ A saber: saúde; educação; agricultura; planejamento e orçamento; e trabalho.

⁵¹ No caso do Programa Comunidade Solidária, as formas de atenção à demanda se dava pela possibilidade de utilização de programas previamente estabelecidos.

Tessarolo e Krohling (2011) argumentam que, de modo geral, o modelo de intervenção utilizado pelos programas mostrou-se residual, caracterizado pelo “solidarismo” da sociedade civil. Entre outros fatores, esta intervenção resultou, também, na diminuição do papel do Estado e no estímulo ao terceiro setor, trazendo como consequência a descaracterização da assistência social enquanto direito social.

Foi também no contexto do governo FHC que tiveram início os programas de transferência de renda no Brasil, donde as análises feitas na seção anterior demonstram que, apesar da iniciativa, os diversos programas criados apresentavam objetivos sobrepostos e benefícios com valores rebaixados.

Pode-se observar até este ponto da análise que o avanço na legislação social advindo da CF/88 não se mostraram compatíveis com os ajustes econômicos do capitalismo, neste momento permeado pelos pressupostos neoliberais que, no âmbito da retração de direitos, não compreendem a assistência social enquanto tal, apenas reconhecem o dever moral de socorro aos pobres.

Nesse sentido, contextualiza-se a elevação legal da assistência social brasileira ao patamar dos direitos sociais de modo a situa-la

“na 'contra mão' das transformações que ocorrem na ordem econômica internacional, tensionado pela consolidação do modelo neoliberal, pelas estratégias de mundialização e financeirização do capital, com a sua direção privatizadora e focalizadora das políticas sociais [...]” (COUTO et. al., 2012, p.57, grifo da autora).

Entretanto, tal movimento adverso não se manifestou, nem se manifesta, de forma esvaziada de resistência, destacando o espraiamento de fóruns de assistência social com capilaridade por todo o país, que, ao passar do tempo, resultou na aprovação da PNAS⁵², em 2004, no contexto do governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006/2007-2010).

Couto (et. al., 2012) reconhece na elaboração desse documento normativo uma forma de manifestação desse projeto de resistência à tentativa de desconstrução dos direitos sociais, nesse caso particularmente da assistência social. É a sequencial instituição do SUAS que cria uma nova possibilidade de arquitetura institucional e ético política para a assistência social.

É a partir da análise da implantação e implementação do SUAS, com base, principalmente na pesquisa apresentada por Couto (et.al., 2012)⁵³, perpassada pela devida problematização de conceitos indicados ao longo desse capítulo, que serão feitas algumas considerações sobre o processo de consolidação do direito à assistência social num momento

⁵² A PNAS e a instituição do SUAS se configuraram em decorrência de deliberações aprovadas na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília no ano de 2003.

⁵³ A pesquisa, realizada em municípios e estados que contemplaram as 05 regiões do país foi realizada sob dois aspectos: a) realização de entrevista semiestruturada com gestores e técnicos em nível estadual e municipal; b) estudo do processo de implantação e implementação do SUAS através de pesquisa empírica.

mais atual.

A mudança prevista no plano teórico-normativo corresponde também a mudanças necessárias na forma organizacional e estrutural dos serviços socioassistenciais e de seus mecanismos de gerenciamento e controle.

A princípio, a referida pesquisa (COUTO et. al., 2012) possibilita a confirmação de que a implantação do SUAS permitiu uma expansão dos serviços previstos na PNAS, atribuindo maior visibilidade à política no âmbito dos municípios sob a possibilidade de uma nova institucionalidade, com maior unidade e uniformidade na oferta de serviços e benefícios.

Ademais, a expansão na implementação das unidades dos CRAS pode ser observada como ponto positivo pela fixação de uma unidade pública de assistência social, o que permite a identificação da presença do Estado nos territórios.

Entretanto, trata-se de “uma realidade em movimento com ritmos e alcances heterogêneos” (COUTO et. al., 2012, p.115) e assimétricos em virtude dos contextos socioterritoriais diversos, onde a dinâmica econômica, cultural e sociopolítica se mostra permeada por possibilidades, alcances e limites.

Por isso, no interior do progresso identificado pela expansão dos serviços e pela visibilidade dada à política de assistência social através da implantação do SUAS, a realidade demonstrada pontua questões que, de modo geral, obstaculizam a efetivação da política e do direito social.

Destaca-se, inicialmente, a questão essencial do financiamento das ações e serviços, onde a limitação do financiamento da esfera estadual, majoritariamente, a ações pontuais e de capacitação de recursos humanos, sobrecarrega os municípios. Assim, o financiamento por parte dos municípios prioriza a manutenção da estrutura de funcionamento da gestão, enquanto as ações específicas da política tornam-se dependentes dos recursos federais.

Diante da impossibilidade de investimento dos recursos necessários para seu pleno funcionamento, como preconizado pela PNAS, observa-se a precariedade das condições de funcionamento das unidades de CRAS e CREAS. Assim, pelo espaço físico e equipamentos limitados, limita-se também a capacidade de atendimento das demandas.

Nesse contexto, em alguns casos foi possível perceber que as atividades desenvolvidas pelos técnicos, basicamente não se diferem das ações realizadas historicamente no campo particular da assistência. Prevalece, assim, o atendimento por demanda espontânea em detrimento da chamada *busca ativa*, que pressupõe o devido reconhecimento do território e possibilita intervenções de caráter pro-ativo, de forma a agir antecipadamente como forma de prevenção às situações de riscos sociais então detectadas.

A prevalência de abordagens individuais, ao lado da fragilização de atividades grupais de caráter socioeducativo, denota que a referência para a organização e distribuição dos serviços sob o princípio da matricialidade familiar como forma de superação de ações fragmentadas ainda não foi devidamente compreendida pelos profissionais.

Há ainda que se pontuar que a realização de atividades rotineiras, em muito, relaciona-se com o cadastramento, a prestação e manutenção de benefícios, que se dá de maneira desarticulada da prestação dos serviços socioassistenciais previstos na PNAS.

Dado o contingente de pessoas atendidas pelo PBF, acrescenta-se a informação de que sua operacionalização através dos CRAS “torna mais visível o SUAS, contribuindo para publicizar seus programas e serviços” (COUTO et. al., 2012. p. 215). Por outro lado, considerando esse mesmo contingente, acrescido da população beneficiária do BPC, compreende-se que a maior parte dos recursos da assistência social é destinado ao pagamento dos benefícios monetários através de transferência direta aos beneficiários, comprometendo a prestação de serviços com a qualidade preconizada pela PNAS.

Para além dos fatores relativos à limitação do financiamento, mas não desvinculada destes, a fragilidade das ações desenvolvidas são atribuídas também à ausência de um processo de capacitação permanente ao lado da precarização nas relações de trabalho expressa, sobretudo, nos salários rebaixados e na ausência de planos de cargos, carreira e remuneração para os profissionais da área, o que resulta em grande rotatividade.

Entretanto, é nessa dinâmica que se apresenta outro elemento agregador na luta da consolidação da política de assistência social como lugar de luta e acesso a direitos de cidadania constatado pela pesquisa: o compromisso apresentado pelos profissionais de diversas áreas, trabalhadores do SUAS, demonstrado pelo interesse de qualificação e devida incorporação dos conceitos introduzidos pela PNAS ao cotidiano institucional (COUTO et. al., 2012).

Os obstáculos apreendidos no processo de consolidação da PNAS através da implantação e implementação do SUAS, contudo, não se limitam às dificuldades de estruturação centrada na questão da inadequação do financiamento. Além desta questão, se mostra de igual relevância a necessidade de redefinição da relação entre o público e o privado no âmbito da política, bem como o fortalecimento da participação dos usuários e, conseqüentemente, do controle social através dos Conselhos.

A relação entre o público e o privado no âmbito da assistência se mostra como uma das grandes contradições do SUAS (COUTO et. al., 2012), pois há uma vasta oferta privada de programas, projetos e serviços socioassistenciais onde o acesso ao fundo público não gera, necessariamente, as contrapartidas exigidas na esfera pública, tais como transparência, gestão

democrática, probidade e prestação de contas.

Nessa relação se verifica, ainda, a dissociação entre os serviços públicos e privados, comprometendo a organização destes no que se denomina *rede socioassistencial*.

Este processo põe em risco a própria existência do SUAS, pois a base de sua estruturação e funcionamento são as conexões e fluxos entre serviços em rede, apoiados em pactos federativos intergestores para a construção de uma gestão federativa da política de assistência social (COUTO et. al., 2012, p.289).

A este debate, acrescenta-se a questão da intersectorialidade entre os diferentes sistemas e políticas públicas, onde as iniciativas devem ultrapassar os casos pontuais que se sustentam nas relações pessoais entre técnicos e gestores, reafirmando a necessidade da atuação política desses sujeitos diante da articulação em todos os níveis de governo.

Quanto à participação dos usuários na política, as autoras (COUTO et. al., 2012) alertam para a fragilidade ainda presente no controle social, o que, no entanto, não faz por desmerecer sua importância nem por desconhecer os esforços empenhados.

Tal fragilidade é devida, entre outros fatores, à irrelevância detectada nas ações de caráter político-organizativo que devem ser propiciadas pelos CRAS, cujo debate deve considerar as distintas dimensões da vida social⁵⁴ e a consequente ausência de representação ou “subrepresentação” dos usuários através das organizações e entidades de assistência social enquanto conselheiros representantes da sociedade civil.

O que, enfim, pode-se inferir pelos elementos apresentados ao longo desse debate é que se considera um grande progresso o ressignificado da assistência social pelo estatuto legal da CF/88 e da LOAS, mas que, entretanto, não pode ser absorvido pela sociedade brasileira, pois sua disseminação nos moldes previstos foi simplesmente negligenciada pela indiferença dos governos com a reforma social procedida pela Constituição, considerada prejudicial para o desenvolvimento do país no contexto do neoliberalismo.

A posterior normatização pela PNAS, materializada pelo SUAS, é, sim, compreendida como elemento de resistência esse processo, que, apesar dos percalços, já possibilita vislumbrar um sistema único com objetivos, princípios e previsão de ações uniformes sob a responsabilidade do Estado.

No entanto, alerta-se para que a divergência entre a necessidade legal de implementação do SUAS e as condições estruturais compatíveis com sua implementação, juntamente com os elementos sociohistórico e culturais que permeiam a prática da assistência social no Brasil, não

⁵⁴ No debate propiciado pelas autoras (COUTO et. al., 2012) sobre questões relativas aos conceitos da PNAS, é questionada a ausência da discussão sobre *classe social* em relação aos usuários da política. É somente com esta discussão que se cria as condições de reflexão sobre a sociedade e sua posição nesta, essencial para o rompimento com o estigma de “desorganizada” ou “despolitizada” atribuída à população usuária.

levar o processo de implementação da PNAS ao risco de uma “modernização conservadora”, na perspectiva de uma gestão eficiente mas despolitizada da assistência social, sem colocar em questão o significado e a direção social das mudanças empreendidas” (COUTO, et. al., 2012, p. 291).

Compreendida como objetivo desse movimento desencadeado, a consolidação da PNAS e da assistência social como direito relativo à condição de cidadania é uma conquista que requer, além do tempo e investimento necessário, o compromisso dos sujeitos envolvidos para romper com os elementos que insistem em mantê-la nas amarras do conservadorismo clientelista.

Dessa forma tornar-se-á viável a contribuição da assistência social para reduzir as desigualdades inerentes ao capitalismo. Nesse sentido, Couto (et. al., 2012, p.157) afirma que:

[...] através da conjugação de políticas compensatórias e estruturantes não é imaginável promover a emancipação da classe trabalhadora ou romper com as desigualdades de classe, mas é possível reduzir as assimetrias decorrentes do modo de produção capitalista.

Por isso, estudos pertinentes à temática se mostram enquanto potentes instrumentos avaliativos para aperfeiçoamento dos avanços obtidos e para o direcionamento de novos rumos diante dos obstáculos identificados.

Os benefícios eventuais, abordados na sua particularidade no capítulo seguinte, se inserem no atual contexto da PNAS, onde, engajado nesse movimento, sua forma de operacionalização, disseminação e percepção também reflete na sua consolidação enquanto direito social.

3 A PARTICULARIDADE DOS BENEFÍCIOS EVENTUAIS

Neste capítulo trataremos especificamente do objeto deste estudo, os benefícios eventuais, garantia de proteção social não contributiva, atualmente no âmbito da PNAS, sob a responsabilidade dos municípios, da qual compartilha a esfera estatal.

A regulamentação e operacionalização dos benefícios eventuais enquanto componentes do SUAS se apresenta como elemento indispensável no processo de consolidação desse sistema, uma vez que estes benefícios possuem particular associação ao assistencialismo e ao clientelismo expressos por muito tempo na trajetória da assistência social.

A princípio se faz referência ao peculiar processo de migração dos benefícios eventuais do campo da previdência (até então apenas auxílio-natalidade e auxílio-funeral) para o da assistência social. Ao mesmo passo em que essa mudança sinaliza a possibilidade de ampliação das atenções a serem ofertadas, pois concebe os benefícios por situação de vulnerabilidade temporária e calamidade pública, é caracterizada também pela restrição (seletividade) acesso e pela redução nos valores dos benefícios.

Ainda depois de estabilizados sob a responsabilidade da política pública de assistência social, a regulamentação dos benefícios eventuais permaneceu negligenciada por um longo período. Nesse interim o que se concebe enquanto *direito* foi ofertado de toda forma, pressupondo a reiteração de práticas assistencialistas.

Após uma década, não vazia de estudos e debates sobre o tema, primeiramente o CNAS publicou, em 2006, a resolução n. 212, que propôs os critérios orientadores para a regulamentação pelos municípios e os prazos para a concessão dos benefícios eventuais. Em seguida, o MDS instituiu o Decreto n. 6.307, de 2007, que vem apresentou os conceitos e princípios relativos aos benefícios eventuais.

Assim, esta análise leva em consideração o debate pertinente aos elementos que surgem nesse lento e sinuoso processo de normatização, e a realidade observada após a instituição dos referidos instrumentos legais, que, apesar de demonstrar aspectos positivos, sinaliza ainda para a necessidade de mudanças, principalmente no tocante ao trato e disseminação dos benefícios eventuais como direito social.

3.1 Possibilidades e Limites da Normatização

Como já mencionamos anteriormente, é relevante apontar que antes de adquirir a condição de direito social enquanto integrante da Política Pública de Assistência Social, quando da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da consequente formatação da seguridade social brasileira, os benefícios eventuais, até então considerados, unicamente, auxílio-maternidade e auxílio-funeral, eram vinculados à previdência social⁵⁵.

Foi pelo Decreto 35.448/54 que o governo democrático varguista os instituiu em meio aos benefícios a serem assegurados uniformemente por todos os IAPs. Assim, os auxílios maternidade e funeral destinavam-se exclusivamente aos segurados e suas famílias, exigindo contribuição prévia com o sistema de, no mínimo, 12 meses.

O auxílio-maternidade era devido à segurada gestante ou ao segurado, pelo parto de sua esposa não segurada, na quantia de 01 salário mínimo então vigente, a ser pago de uma só vez e em espécie. Quanto ao auxílio-funeral, este se destinava a quem tivesse arcado com as despesas do funeral do segurado, na forma de ressarcimento, desde que comprovadas e que se limitassem ao valor do salário mínimo.

Em 1960, com a promulgação da LOPS, houve algumas modificações em relação aos benefícios. O auxílio-maternidade passou a ser chamado de auxílio-natalidade (nomenclatura ainda utilizada atualmente) e, para além dessa mudança, ampliou seu acesso quando atribuiu este direito a outros dependentes do segurado.

De forma inovadora, passou a considerar-se também como dependente do segurado a filha ou irmã, maior de idade, solteira, viúva ou desquitada, ou outra pessoa economicamente dependente do mesmo. No entanto, qualquer que fosse o vínculo com o segurado, era necessária a inscrição prévia da beneficiária por período que antecederesse à gestação (300 dias antes do parto). A forma de prestação e o valor do benefício permaneceram inalterados.

Quanto ao auxílio-funeral, houve, por ocasião da promulgação da LOPS, aumento no valor do benefício, compreendendo o limite de 02 salários mínimos para o ressarcimento das

⁵⁵ Instituídos em 1954 através do Decreto n°. 35.448 e modificados, posteriormente pela Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) e suas alterações (Lei n°. 3.807/60 e Lei n°. 5.890/74, respectivamente).

despesas com o funeral do segurado. No caso de ser o dependente do segurado o próprio executor, estava garantido o pagamento do valor máximo.

A partir de então, não houve mudanças relevantes sobre a garantia desses benefícios no campo previdenciário. Do outro lado, a concessão de benefícios aos não segurados da previdência é identificada pela gama de “auxílios” que permaneceram vinculados à prática da ajuda e da benemerência ou do assistencialismo clientelista que, eventualmente fornecidos, caracterizaram a prática da assistência social antes de sua mencionada qualificação enquanto direito.

Com as mudanças gestadas na proteção social brasileira pela CF/88, principalmente no tocante à inovação do sistema de seguridade social, frente à dinâmica de retração de direitos a pouco conquistados, imposta pelo neoliberalismo, passa-se a perceber mudanças na trama que envolve a relação entre os benefícios contributivos e os não contributivos. Como afirma Sposati (2011, p. 46):

[...] a inclusão da assistência social na tríade da seguridade social foi objeto de consenso exatamente porque, naquele momento, permitia que a previdência social separasse benefícios contributivos de não-contributivos. Não foi uma lógica de expansão de direitos, nem aplicação de proteção social que ganhou força. Foi a lógica jurídico-contábil atuando na lógica contributiva da proteção social da previdência.

Tal afirmação não é feita de forma a minimizar o avanço do reconhecimento legal do direito à assistência social, ratificado por muitas vezes ao longo deste estudo, mas visando indicar elementos que, já na sua natureza jurídica, agem como desqualificador desse processo.

Nesse sentido, a Lei 8.213/91, que passa a dispor sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, já traz mudanças significativas para esses benefícios que, ainda no âmbito previdenciário, já sinalizava a transferência dessa responsabilidade para o âmbito da assistência social, que naquela data ainda não dispunha de lei específica.

É com as modificações trazidas por esta lei que são introduzidos dentro do seguro social os princípios da seletividade e do corte de renda para acesso aos benefícios, o que vai de encontro ao caráter universal do sistema previdenciário, existente até então (BOVOLENTA, 2010).

Os auxílios natalidade e funeral passaram a ser destinados aos segurados com renda de até 03 salários mínimos vigentes à época e tem seus valores drasticamente reduzidos e desvinculados do valor do salário mínimo.

No caso do auxílio-natalidade, o valor do benefício mencionado na lei (Cr\$ 5.000,00) não ultrapassa o patamar de pouco mais de 29% do valor do salário mínimo vigente (Cr\$

17.000,00). No caso do auxílio-funeral fica estabelecido o valor de Cr\$ 17.000,00 que, apesar de equivalente ao valor do salário mínimo, por não estar a ele vinculado, não pressupõe reajuste automático quando do aumento do salário mínimo, o que também se aplica ao auxílio-natalidade.

Por se tratar de benefícios que logo transitariam para a esfera da assistência social, sua previsão na referida lei se localizava nas *disposições finais e transitórias* e sua provisão passou a sofrer nítidas restrições (BOVOLENTA, 2010).

Com a aprovação da LOAS, em 1993, os auxílios natalidade e funeral passaram a compor as garantias da política pública de assistência social na qualidade de benefícios eventuais, que, ao lado do BPC, compõem o rol dos benefícios não contributivos ofertados pela política.

Apesar das restrições observadas quando da passagem dos auxílios natalidade e funeral para o campo da assistência social, há, no entanto, a sinalização da possibilidade de ampliação da atenção através dos benefícios eventuais, pois passa-se a considerar também o atendimento em situações de vulnerabilidade temporária e/ou de calamidade pública.

O artigo 22 da LOAS define os benefícios eventuais como provisões suplementares e provisórias prestadas aos cidadãos e às famílias impossibilitados de arcar, por si próprios, com o enfrentamento de contingências sociais em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública, cujas ocorrências provocam riscos e fragilizam a manutenção do indivíduo, da família e da sobrevivência de seus membros.

Pereira (2010) acrescenta a esta definição a compreensão dos benefícios eventuais como um

[...] instrumento protetor diferenciado sob a responsabilidade do Estado que, nos termos da LOAS, não tem um fim em si mesmo, posto que se inscreve em um espectro mais amplo e duradouro de proteção social, do qual constitui a providência mais urgente (PEREIRA, 2010, p.11).

Tal afirmação nos remete à necessidade precípua de prestação dos benefícios eventuais de forma articulada com os serviços e programas previstos pela LOAS.

Porém, quanto aos benefícios eventuais, a LOAS restringiu-se a uma conceituação genérica, atribuindo aos estados (na condição de co-financiadores), Distrito Federal e municípios (entes responsáveis pelo custeio do pagamento) a regulamentação da concessão e dos valores dos benefícios, com base em prazos e critérios estabelecidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social. Diante desta restrição, uma longa pendência jurídica e política perdurou por mais de uma década, cujas consequências serão discutidas adiante.

O CNAS buscou estimular as discussões sobre o tema ao longo desse período, servindo-se do apoio de instituições como o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e grupos de estudo da Universidade de Brasília (UnB)⁵⁶ através de pesquisas que demonstrassem a conjuntura dos benefícios eventuais naquele momento.

Em 2004 o MDS envolve-se nesse processo através da realização de um levantamento para conhecer a situação dos benefícios eventuais nos municípios brasileiros bem como para, posteriormente, possibilitar sua regulamentação.

A Pesquisa, realizada com 626 municípios de 11 estados⁵⁷, teve como eixos de análise: benefícios eventuais existentes no município; existência ou não de legislação municipal específica, órgão controlador de benefícios eventuais e envolvidos na sua operacionalização; fonte e volume dos recursos empregados nesses benefícios; caracterização do público-alvo; e benefícios eventuais demandados e não existentes no município.

De acordo com Pereira (2010), os resultados, em linhas gerais, apresentaram indefinição dos benefícios, parca normatização, quase ausência de provisão orçamentária e o não atendimento organizado da demanda apresentada. Assim, os dados apresentados pela pesquisa fundamentaram o estabelecimento da Resolução n.º. 212/06 CNAS e do Decreto n.º. 6.307/07.

A Resolução n.º. 212/06 vem propor (visto a autonomia do Distrito Federal e municípios) critérios orientadores para a regulamentação e prazos para a provisão dos benefícios eventuais, tratando de forma mais específica e detalhada dos benefícios natalidade e funeral.

De acordo com a Resolução, o benefício por natalidade deve ser pago em bens de consumo⁵⁸ ou pecúnia⁵⁹ com a finalidade de reduzir a vulnerabilidade provocada pelo nascimento de membro da família e deve atender, preferencialmente, as necessidades do nascituro, assim como dar apoio à mãe, nos casos de natimorto ou morte do recém-nascido, e à

⁵⁶ Núcleo de Estudo e Pesquisa em Política Social (NEPPOS), coordenado pela Prof^a. Dr^a. Potyara A. P. Pereira, e Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), dirigido por Nielson de Paula Pires (BOVOLENTA, 2010).

⁵⁷ Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Goiás e Maranhão.

⁵⁸ Consistem no enxoval do recém-nascido, incluindo itens de alimentação, vestuário e de higiene, observada a qualidade que garanta a dignidade e o respeito à família beneficiária.

⁵⁹ Deve ter como referência o valor das despesas com os itens que o compõem quando pago em bens de consumo.

família, nos casos de morte da mãe. Os prazos para requerimento e recebimento são de 90 dias após o nascimento e 30 dias após o requerimento, respectivamente.

Quanto ao benefício funeral, também deve ser pago em bens de consumo⁶⁰ ou pecúnia⁶¹ para reduzir a vulnerabilidade causada por morte de membro da família e atenderá, prioritariamente, às despesas de urna funerária, de velório e de sepultamento, a necessidades urgentes da família para enfrentar riscos e vulnerabilidades advindas da morte de um dos seus provedores ou membros e ao ressarcimento causado por perdas e danos pelo não recebimento do benefício eventual no momento em que este se fez necessário.

O benefício deve ser pago imediatamente, devendo, para isso, haver uma unidade de atendimento 24 horas e, nos casos de ressarcimento, a família deve requerê-lo até 30 dias após o funeral, devendo ser pago até 30 dias após o requerimento.

Ainda no que tange às proposições da Resolução n°. 212/06, esta define as competências do Distrito Federal e municípios, cabendo destacar *a realização de estudo da realidade e monitoramento da demanda para constante ampliação da concessão*, bem como define as competências dos Conselhos de Assistência Social enquanto avaliadores e fiscalizadores; trata de forma mais detalhada da condição de co-financiadores atribuída aos estados; e recomenda o critério de renda mensal *per capita* familiar para acesso aos benefícios eventuais de ¼ do salário mínimo⁶², entretanto, sem impedimento para a adoção, pelos municípios, de valor maior do que sugerido (CNAS, 2015 c) .

Por sua vez, o Decreto 6.307/07 acrescenta o estabelecimento dos princípios aos quais os benefícios eventuais devem atender, esclarecedores para o exigente processo de consolidação destes benefícios enquanto direito, a saber:

- integração à rede de serviços socioassistenciais, com vistas ao atendimento das necessidades humanas básicas;
- constituição de provisão certa para enfrentar com agilidade e presteza eventos incertos;
- proibição de subordinação a contribuições prévias e de vinculação de contrapartidas;

⁶⁰ Prestação de serviços conforme o artigo 9º da resolução n°. 212/06 do CNAS (CNAS, 2015, c).

⁶¹ Deve ter como referência o valor das despesas com os serviços especificados quando do pagamento em bens de consumo.

⁶²A esse respeito ver LAVINAS (2010).

- adoção de critérios de elegibilidade em consonância com a PNAS;
- garantia de qualidade e prontidão de respostas aos usuários, bem como de espaços para manifestação e defesa de seus direitos;
- garantia de igualdade de condições de acesso às informações e à fruição dos benefícios;
- afirmação dos benefícios eventuais como direito relativo à cidadania;
- ampla divulgação dos critérios para sua concessão;
- e desvinculação de comprovações complexas e vexatórias de pobreza que estigmatizam os benefícios, os beneficiários e a política de assistência social (BRASIL, 2015 e).

Houve conjuntamente, por ocasião do referido Decreto, avanços quanto à caracterização do que venha a ser *situação de vulnerabilidade temporária*, decorrente do advento de riscos (ameaça de sérios padecimentos), perdas (privação de bens e de segurança material) e danos (agravos sociais e ofensas) à integridade pessoal e familiar, que podem ser provenientes de/da:

- falta de acesso a condições e meios para suprir a reprodução social cotidiana, da falta de documentação e/ou de domicílio;
- situação de abandono ou da impossibilidade de garantir abrigo aos filhos;
- perda circunstancial decorrente da ruptura de vínculos familiares;
- presença de violência física e psicológica na família ou de situações de ameaça à vida;
- desastre e de calamidade pública;
- e de outras situações sociais que comprometam a sobrevivência (BRASIL, 2015 e).

Assim, considerando essas normatizações e, essencialmente, o artigo 22 da LOAS, Pereira (2010) desvela os benefícios eventuais em três tipos: *os compulsórios*, que são de provisão obrigatória e que incluem o pagamento de auxílio por natalidade ou por morte a famílias com renda mensal *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo; os de *caráter facultativo*, que devem ser criados para atender as situações de vulnerabilidade temporária e nos casos de calamidade pública, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, à gestante e à nutriz; e os *benefícios subsidiários*, constantes nos § 2º e 3º do artigo 22 da LOAS, que consistem na transferência de recursos no valor de 25% do salário mínimo para cada criança de até 06 anos de idade, obedecendo, também, ao critério de renda.

3.2 Entre a Normatização e a Prática: O Processo em Discussão

Não seria sensato colocar que inexistiram esforços por parte do CNAS e do MDS em subsidiar a consolidação dos benefícios eventuais enquanto provisão complementar e essencial da política de assistência social, ressaltando o que foi exposto na seção anterior. Entretanto, alguns entraves impedem a sua devida operacionalização, os quais serão analisados nesta seção.

A princípio, é preciso ponderar a característica histórica da assistência social relacionada à prática tuteladora, à caridade, à filantropia, à benemerência, enfim, a práticas individuais, tendo, nos benefícios, hoje denominados *eventuais*, a máxima expressão da sua marca assistencialista (FREITAS; MARCO, 2010).

Este não seria o caso de desconsiderar ou minimizar os avanços obtidos após a Constituição Federal de 1988 que atribui à assistência social a qualidade de política pública a ser ofertada precipuamente pelo Estado, ampliando o campo dos direitos sociais e humanos, porém, o processo de consolidação desses avanços se efetua, de acordo com Sposati (2009), como haveria de ser: em um campo de forças entre concepções, interesses, perspectivas e tradições.

Deu-se, de cara, um esvaziamento no avanço da assistência social a respeito da universalidade na cobertura, pois os benefícios (auxílios natalidade e funeral) que antes eram garantidos a *todos* os segurados da previdência social, passaram a ser focalizados. Ratifica-se a análise anteriormente mencionada da desconstrução e redução nos valores destes benefícios quando da projeção de sua incorporação à assistência social.

Seguindo nesta perspectiva, acrescenta-se o vácuo no marco normativo e regulatório dos benefícios eventuais, já referido, que acabam por comprometer a autoridade e credibilidade da LOAS, estimulando, inversamente, ações sem planejamento ou racionalidade, inconsequentes e oportunistas.

Como agravante, o Decreto n. 1.744/95, que entrou em vigor em 01/01/1996, implantou o BPC em substituição à antiga RMV e extinguiu também os auxílios natalidade e funeral, até então existentes no âmbito da previdência social. Assim, pela falta de regulamentação específica, o direito dos usuários dos benefícios eventuais foi relegado por uma década⁶³,

⁶³ Vide artigo 40 da LOAS.

enquanto o trabalhador contribuinte, por sua vez, teve extinguido o direito aos auxílios natalidade e funeral.

Os benefícios eventuais e o BPC, enquanto benefícios que compõem as garantias do SUAS conjuntamente com os serviços, programas e projetos da assistência social, apresentam similaridades basicamente apenas no que diz respeito a não contributividade e aos mesmos critérios de elegibilidade de seus destinatários⁶⁴. Porém, “[...] o que os tornam distintos na realização e na contribuição ao traslado da assistência da esfera da caridade para a esfera da proteção social devida” (PEREIRA, 2010, p.13) decorre de divergências de natureza normativa, institucional, de financiamento e de competência estatal.

No plano normativo e institucional, cabe acrescentar a previsão do BPC na Constituição Federal de 1988 e a competência de sua regulação pela União, o que não ocorre com os benefícios eventuais, e os recursos materiais e humanos garantidos para sua concessão e/ou continuidade, visto que é operacionalizado pelo INSS.

No tocante à competência dos municípios e ao financiamento, Pereira (2010) faz considerações necessárias para a reflexão sobre os entraves na operacionalização dos benefícios eventuais.

Antes de qualquer coisa, pondera-se que o fato de os benefícios eventuais serem providos e regulamentados pelos municípios caracteriza um avanço quando considerado o caráter eventual e a emergência e urgência da atenção, facilitada pela proximidade entre o ente municipal o cotidiano dos cidadãos (BOVOLenta, 2010). Pela sua regulamentação, possibilita-se, por exemplo, garantir que fatores locais propiciadores de situações de *vulnerabilidades temporárias* sejam considerados na formulação da lei que regulamenta sua concessão.

Independente de tamanho de território, população e recursos, bem como de tradições históricas e culturais, grande parte dos municípios brasileiros apresentam recursos financeiros insuficientes para arcar com os benefícios eventuais nos moldes da LOAS.

Ainda nesta análise sobre as diferenças e convergências entre os benefícios da política de assistência social, apesar de ambos serem focados na extrema pobreza, o BPC tem sua

⁶⁴ Renda *per capita* familiar de ¼ do salário mínimo, embora fixo, no caso do BPC, e variável, no caso dos benefícios eventuais.

prestação contínua em valor monetário, sem corte, redução ou eliminação, fazendo com que se sobressaia entre as demais provisões da política de assistência social⁶⁵.

De acordo com Pereira (2010), ao considerar que a prestação de benefícios eventuais subentende a ocorrência de contingências sociais que implicam em riscos, perdas e/ou danos, se faz necessário que esses se constituam enquanto provisões preventivas, numa proposta de proteção social mais ampla, numa conexão orgânica interna à política de assistência social e ultrapasse a mera provisão material.

Subsidiados por essa discussão, trataremos adiante de demonstrar e debater a realidade do processo de regulamentação e operacionalização dos benefícios eventuais nos municípios brasileiros.

3.3 A Realidade do (Não)Direito

Em 2009, o MDS realizou o Levantamento nacional sobre Benefícios Eventuais com vistas a analisar a implementação desses benefícios em consonância com os parâmetros nacionais sob os aspectos de sua regulação e oferta. O estudo foi executado com 4.174 município brasileiros⁶⁶ através de formulário contendo 09 questões objetivas e subjetivas, as quais admitiam respostas multivaloradas, disponibilizado por meio eletrônico no final do mês de setembro de 2009 para ser respondido com referência no mês de outubro do mesmo ano, cujos resultados, apresentados por Freitas e Marco (2010), serão ponderados a seguir.

A respeito da situação da regulamentação dos benefícios eventuais, 52% dos municípios afirmaram tê-los regulamentados, no entanto, apenas 29,4% responderam estar de acordo com os parâmetros das legislações específicas⁶⁷, explicitando lentidão nesse processo de

⁶⁵ Até mesmo pela quantidade de recursos da assistência despendidos para o seu pagamento e sua operacionalização.

⁶⁶ 75% do total de municípios do país.

⁶⁷ As demais respostas se dividem em *a regulamentação vigente atende apenas parcialmente os parâmetros da legislação especificada; a regulação vigente não está baseada nos parâmetros das legislações especificadas; em processo de discussão e/ou regulamentação segundo os parâmetros da legislação especificada; não está regulamentada em ato normativo municipal, mas há previsão para concessão na Lei Orçamentária anual (LOA); e não está regulamentada em ato normativo municipal e nem previsão para concessão na Lei Orçamentária anual (LOA)*. (FREITAS; MARCO, 2010).

normatização, uma vez que a análise se deu 03 anos depois da Resolução n°. 212 do CNAS e 02 anos depois do Decreto n°. 6.307/07.

Entre as dificuldades para instituir normas que regulamentem os benefícios eventuais, destacaram-se: dificuldade em transferir para outras políticas as responsabilidades assumidas como benefícios eventuais (33,3%); dificuldades em garantir recursos para a oferta (32,3%); dificuldade na definição dos tipos de benefícios a serem operados pelo município (32,2%); e dificuldades jurídicas (20,6%). As causas e efeitos dessas dificuldades serão demonstrados mais adiante.

A ausência de co-financiamento pelo estado e o pouco financiamento pelo município figuraram como as maiores dificuldades para a concessão dos benefícios eventuais, 81,7% e 57,8%, respectivamente. Complementando esse ponto da análise, antecipa-se o número de apenas 10,6% do universo com co-financiamento pelo estado.

Cabe aqui repensar a questão da competência municipal e do financiamento, porém, não podemos deixar de considerar que, além dos avanços políticos e cívicos advindos do princípio da descentralização político-administrativa, a caracterização dada pela eventualidade das ocorrências, bem como pela urgência e necessidade de presteza no atendimento dos benefícios eventuais justifica essa competência aos municípios, pela proximidade entre demandantes e demandados de provisão social (PEREIRA, 2010).

Ainda na perspectiva do financiamento, mais de 30% dos municípios não apresentaram recursos definidos no Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), demonstrando a necessidade de readequação financeira dos municípios para que possam assegurar o princípio da garantia de provisão certa para enfrentar com agilidade e presteza a ocorrência de eventos incertos.

Partindo para a situação da execução dos benefícios eventuais, 34,7% responderam estar de acordo com a regulamentação, enquanto 20,2% atendem parcialmente ou não atendem às diretrizes nacionais e 4,0% afirmaram estar com a regulamentação adequada, porém a execução não se dá nos mesmos moldes.

Nesse mesmo ponto, as respostas ainda foram qualificadas em *oferecidos de forma integrada as demais provisões da assistência social e outras políticas públicas* (33,1%); *oferecidos de forma que garantem qualidade e prontidão no atendimento das demandas, bem*

como espaço para manifestação e defesa de seus direitos (26,4%); e constantemente divulgados e a população sabe onde procurar os serviços (20,3%).

Os benefícios funeral e natalidade, tidos como compulsórios, de prestação obrigatória, são, contraditoriamente, disponibilizados por 93,5% e 55,3% dos municípios, respectivamente. Os quadros abaixo demonstram os valores despendidos pelos municípios com os benefícios funeral e natalidade e a forma de oferta desses benefícios entre transferência monetária, bens de consumo e ressarcimento das despesas.

Quadro 2 – Valores dos benefícios funeral e natalidade pagos pelos municípios

Valores	Benefício funeral	Benefício natalidade
Até ½ salário mínimo	26,6%	53,4%
Entre ½ e 1 salário mínimo	46,0%	36,5%
Entre 1 e 2 salários mínimos	23,7%	8,5%
Mais de 2 salários mínimos	3,8%	1,6%

Fonte: Freitas e Marco (2010).

Quadro 3 – Forma de oferta dos benefícios funeral e natalidade pelos municípios.

Forma de oferta	Benefício funeral	Benefício natalidade
Transferência monetária, bens de consumo e ressarcimento	18,6%	16,8%
Apenas bens de consumo	55,3%	75,3%
Apenas ressarcimento	7,4%	1,3%
Apenas transferência monetária	18,7%	6,6%

Fonte: Freitas e Marco (2010).

A partir dos dados acima, podemos concluir que, quanto aos valores, a maioria dos municípios não alcançam, ao menos, 01 salário mínimo, principalmente no caso do benefício natalidade, onde se encontram mais concentrados no patamar de até ½ salário mínimo, o que, provavelmente, não contempla todos os itens propostos pela normatização, cujos valores devem servir de base quando do pagamento em pecúnia.

Os dados referentes à forma de oferta nos levam a inferir que esta se dá nos municípios, principalmente, na forma de bens de consumo, fato que restringe o alcance desse direito. Outra pergunta feita a respeito dos itens de cobertura do benefício funeral, sendo obtidos os seguintes dados: urna funerária, 91,5%; necessidades urgentes da família, 54,4%; sepultamento, 53,4%; e velório, 41,3%. Ocorre que, a Resolução n°. 212/06 do CNAS e o Decreto n°. 6.307/07, preconiza que *todos* os itens referidos sejam cobertos pelo benefício funeral e não um ou outro de forma parcial.

Quanto ao local de oferta dos serviços de concessão dos benefícios funeral e natalidade, respectivamente, 74,4% e 67,9% dos municípios afirmaram que esta oferta ocorre na sede do

órgão gestor da política de assistência social em contraponto aos 26,3% e 48,3% que os ofertam na sede dos CRAS, unidades definidas⁶⁸ como estratégicas para a prestação dos serviços, programas e projetos da proteção social básica da política de assistência social, onde estão inseridos os benefícios eventuais.

No caso do benefício funeral, Freitas e Marco (2010) acrescentam que há um debate entre os gestores sobre o local de oferta desses benefícios, considerando que o CRAS não é o local adequado, remetendo-se a questão do *plantão social* para atender a demanda dos benefícios eventuais em parte (benefício funeral) ou por completo.

Nesse padrão a oferta dos benefícios eventuais corre o risco de permanecer enquanto mera provisão material imediata, dissociada das demais provisões da política de assistência social, remetendo-se à figura de autoridades, o que dificulta a transgressão de seu caráter clientelista.

Nos casos dos benefícios por vulnerabilidade temporária e por situação de calamidade pública, 86,8% e 59,2% dos municípios participantes da pesquisa afirmaram dispor destes benefícios, respectivamente. Na definição dos itens de cobertura desses benefícios é possível verificar as causas e efeitos da indefinição sobre o que venha a constituir os benefícios eventuais da assistência social e da recusa das atribuições devidas por outras políticas públicas, com prevalência da área da saúde, como se pode observar no quadro abaixo.

⁶⁸ De acordo com a Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004.

Quadro 4 – Itens ofertados pelos municípios como benefícios por vulnerabilidade temporária/situação de calamidade pública.

Itens	Quantidade de municípios que ofertam (%)
Cestas básicas	91,2%
Passagens	81,2%
Fotos e 2ª via de documentos	74,6%
Agasalhos, vestuário, cobertores, móveis e utensílios domésticos	70,3%
Fraldas geriátricas	60,2%
Medicamentos	59,5%
Transporte de doentes	58,6%
Auxílio construção	57,7%
Aparelhos ortopédicos, órteses, próteses, óculos e dentadura	56,4%
Leite em pó e dietas especiais	55,5%
Cadeira de rodas e muletas	51,4%
Apoio financeiro para tratamento de saúde fora do município	49,6%
Pagamento de exames médicos	49,1%
Geração de emprego e renda	39,1%
Pagamento de taxas, contas de água, energia elétrica e gás	35,9%
Uniforme e material escolar	34,2%
Auxílio alimentação	34,0%
Pagamento de aluguel	32,4%
Material esportivo	27,2%
Ajudas técnicas e tecnologia assistiva para pessoas com deficiência	22,5%

Fonte: Freitas e Marco (2010).

Além de desvincular recursos próprios para as provisões de políticas alheias, essa realidade reforça a ideia da assistência social como provedora dos pobres, estigmatizando a política, os benefícios e os beneficiários.

Freitas e Marco (2010) chama atenção, ainda, para a concessão de cestas básicas, uma vez que não há elementos para analisar se sucedem em decorrência de calamidade pública ou não. A questão é que a “doação” de cestas básicas se constitui em uma das maiores expressões da prática paternalista da assistência social, tendo sido operada, nessa trajetória, como benesse e não como direito, entregues em locais e eventos públicos com a presença de autoridades e/ou personalidades.

Atualmente existe apoio técnico e financeiro do Governo Federal, através da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN)⁶⁹ para programas e projetos municipais e estaduais nessa área que pode ser assumido como estratégia para otimizar o parco recurso dos municípios para a operacionalização dos benefícios eventuais.

Nesse sentido, especificamente sobre as situações de calamidade pública, um total de 97,7% dos municípios afirmou ofertar benefícios, porém, desse montante, 39,1% disseram que os benefícios ofertados nessas ocasiões não estão regulamentados como benefícios eventuais. Do total de municípios, 48,7% contam com a estruturação de serviços de defesa civil, a qual articula as ações em situações de calamidade pública e independente de ter ou não serviços de defesa civil, a assistência social atua nesses casos com serviços de triagem, informação, encaminhamentos e orientação (86,6%); oferta de suprimentos necessários à sobrevivência das famílias (86,9%); serviços ou recursos para abrigo (58,1%); articulação/coordenação das ações de várias áreas (60,4%); realização de levantamento socioeconômico (74,9%); e destaque de orçamento para ações de calamidade (23,9%).

Quanto aos critérios para acesso aos benefícios, de acordo com os dados (FREITAS; MARCO, 2010), os critérios de definição do público-alvo concentram-se com *prioridade para usuários do Programa Bolsa Família, do BPC e outros programas* (54,4%), o que não estabelece um único critério com base na renda familiar *per capita*, visto que os programas e benefícios envolvidos não apresentam os mesmos critérios nesse aspecto e, logo em seguida, no índice de renda familiar *per capita* entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ salário mínimo (45,5%).

Contudo, os dados indicam uma operacionalização no limiar ou além do estabelecido nos parâmetros nacionais e 25,2% dos municípios afirmou adotar por critério de definição do público-alvo renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

⁶⁹ Vinculada ao MDS.

Em geral, ainda que se considere o aumento no quantitativo de municípios que regulamentaram os benefícios eventuais após a instituição da Resolução n. 212/06 do CNAS e do Decreto n. 6.307/07, como apontou o referido levantamento, o que se observa é que, mesmo diante dos documentos orientadores e da normatização agora existentes, a regulamentação e a devida operacionalização dos benefícios eventuais pelos municípios brasileiros ainda não é algo pleno ou concreto.

Isto talvez se justifique pelo longo tempo em que permaneceram à margem da lei, dando ensejo a práticas sem princípios ou orientações, ou também por, simplesmente, ainda serem vistos como possibilidade de reiteração de práticas clientelistas, “moeda de troca” que fortalecem redutos eleitorais.

O progresso no seu processo de regulamentação em nível nacional e nos diversos municípios brasileiros deve ser visto como um fator muito positivo. Já a forma de controle e fiscalização sobre o não cumprimento dos dispositivos legais deve ser revisto de forma mais séria.

A pesquisa organizada por Couto (et. al., 2012) que faz uma análise da PNAS através da implantação e implementação do SUAS, mencionada no capítulo 2, demonstra que a oferta dos benefícios eventuais, ainda que sob denominações diversificadas, é uma das formas de atenção mais reconhecida entre as ofertadas pela política de assistência social.

Dadas as difíceis condições de financiamento pelos municípios, pode-se dizer que a oferta de benefícios eventuais é o fator que realiza plenamente a transformação do município em ente federado autônomo no âmbito da política de assistência social (PEREIRA apud COUTO et. al., 2012), uma vez que, por ser, essa provisão, de sua responsabilidade, o parco recurso é prioritariamente direcionado para operacionaliza-los e manter a estrutura necessária para o funcionamento dos programas e serviços.

Quanto à operacionalização, a questão do financiamento é uma das maiores dificuldades verificadas, acentuada pelo alarmante número que denuncia a baixa ou quase nula participação da instância estadual na qualidade de co-responsável não apenas pelo financiamento dos benefícios eventuais, mas também por sua gestão e qualificação (BOVOLenta, 2010).

A dificuldade em restringir o atendimento às necessidades que demandam atenção própria da assistência social, em detrimento das necessidades do âmbito de outras políticas públicas, por sua vez, sobrecarrega o já tão curto orçamento dos benefícios eventuais.

Ademais, faz-se necessária a disseminação dos benefícios eventuais enquanto integrantes de uma política que garante direitos, e para tal, é importante que, a sua operacionalização ocorra em consonância com a devida regulamentação, desatrelando-se de elementos que os associam ao assistencialismo.

Nesse processo se visualiza a necessidade de mudanças mais “simples”, desde o seu local de concessão, muitas vezes ainda na sede do órgão gestor da política, ao estímulo de sua oferta dentro do conjunto dos serviços e programas existentes, rompendo com forma isolada em que muitas vezes ainda é ofertada.

Na parte mais complexa da mudança está a importância do compromisso de todos que fazem a política em promover os benefícios eventuais na qualidade de direito social. Isso diz respeito aos gestores, trabalhadores e usuários, importantes partícipes desse processo, mas que para agir de forma mais ativa, assim como todos os outros, precisam perceber os benefícios eventuais enquanto direitos de cidadania, o que está diretamente relacionado à forma pela qual são operacionalizados.

É sobre o aspecto da percepção dos usuários sobre os benefícios eventuais que o presente estudo se detém. Os resultados da pesquisa realizada no município de Sapé, estado da Paraíba, serão apresentados no próximo capítulo.

4 A PERCEPÇÃO DOS USUÁRIOS SOBRE OS BENEFÍCIOS EVENTUAIS NO MUNICÍPIO DE SAPE, PB: obstáculo para a afirmação da assistência social enquanto direito

Com base na fundamentação teórica apresentada, pretende-se, neste capítulo, expor os resultados obtidos através da realização desta pesquisa, na qual o objetivo principal é a identificação e análise da percepção que os usuários detêm sobre os benefícios eventuais no município de Sapé, PB, fazendo uma avaliação sobre as consequências para a afirmação da assistência social na perspectiva do direito social.

Inicialmente se faz uma apresentação sobre o percurso metodológico da pesquisa, o que compreende a explanação dos demais objetivos considerados na projeção deste estudo, dos métodos utilizados para a coleta e análise dos dados e do formulário aplicado junto aos sujeitos.

Antes de dar sequência à exposição dos dados obtidos, é feita uma breve caracterização do município de Sapé, PB, considerando os aspectos mais essenciais para a compreensão do objeto proposto.

4.1 O Percurso Metodológico da Pesquisa

A pesquisa, realizada no município de Sapé, PB, que teve como objetivo geral identificar e analisar a percepção dos usuários sobre os benefícios eventuais, considerando as possibilidades de serem reconhecidos enquanto direito ou como ajuda.

Através dos procedimentos necessários a serem utilizados para atingir tal finalidade, buscou-se, ainda, fazer uma análise sobre a oferta dos benefícios eventuais (tipos ofertados, forma de prestação e média de atendimento mensal) e sua regulamentação em relação às normatizações existentes, de modo a formar um panorama geral sobre sua situação no município, identificando as possibilidades e limites para a afirmação desses benefícios enquanto direito social.

O estudo baseou-se no pressuposto epistemológico do materialismo dialético, o qual tem por essência, segundo Richardson (et al., 2010), a investigação das contradições da

realidade, considerando os elementos em questão, suas relações (contraditórias) e a história. De acordo com o autor, o materialismo dialético é a “única corrente de interpretação dos fenômenos sociais que apresenta princípios, leis e categorias de análise” (RICHARDSON et al., 2010, p.46).

São princípios do materialismo dialético: o da conexão universal de objetos e fenômenos e o de movimento permanente e do desenvolvimento. Estes princípios afirmam, respectivamente, que a mudança e o desenvolvimento de um fenômeno apenas se dão pela sua interligação com outros fenômenos e que esta mudança se gesta no movimento permanente de suas contradições internas.

As categorias de análise do método materialista dialético são expressas pelas relações entre individual/geral, causa/efeito, necessidade/casualidade, essência/aparência, conteúdo/forma e possibilidade/realidade (RICHARDSON et al., 2010).

Assim, este estudo contempla os benefícios eventuais em sua particularidade, no entanto, fazendo conexão com o universo normativo e prático da política de assistência social. A análise da percepção dos benefícios pelos usuários considera os elementos históricos que perpassaram a proteção social no Brasil e os aspectos da formação histórico-cultural do país e, sobretudo, do território em análise.

O estudo se caracteriza por ser uma pesquisa realizada a partir de uma investigação de abordagens qualitativas e quantitativas, que se identificam nos momentos de planejamento da pesquisa, na coleta de dados e na análise das informações.

Para realização da coleta de dados, considerou-se o levantamento bibliográfico e documental necessário. No caso da pesquisa documental, destaca-se a análise da Lei Municipal n. 976/09, que rege a concessão dos benefícios eventuais em Sapé e dos cadastros dos beneficiários disponibilizados pela Secretaria de Promoção e Assistência Social.

Em relação à coleta de dados através do cadastro dos beneficiários, foram considerados como referência para este estudo os meses de junho, julho e agosto de 2013⁷⁰. O levantamento dos dados documentais, de modo geral, foi realizado no período de novembro de 2013 a março de 2014.

⁷⁰ Fez-se necessário considerar os 03 meses referidos tendo em vista a análise de alguns aspectos específicos, tais como a identificação de uma média de atendimento, de casos de concessão de benefícios a um mesmo usuário por meses consecutivos e os valores considerados na concessão de benefícios do mesmo tipo.

Buscou-se apreender a percepção dos usuários sobre o objeto proposto por este estudo através da aplicação de formulários com questões do tipo aberta e fechada. A aplicação dos formulários facilitou a participação dos pesquisados, independentemente de seu nível de escolaridade ou limitações físicas, tendo em vista que o preenchimento foi realizado pelo pesquisador.

Assim, para levantamento dos dados empíricos junto aos usuários dos benefícios eventuais, foi considerado o universo de 103 beneficiários, tendo por base os documentos fornecidos pela Secretaria de Promoção e Assistência Social, fazendo referência, nesse caso, apenas ao mês de agosto de 2013⁷¹.

Pretendeu-se, inicialmente, utilizar uma amostra de 20%, totalizando 21 usuários, com base no tipo de amostra aleatória simples. Entretanto, pela dificuldade de localização dos usuários nos endereços mencionados no cadastro fornecido pela referida Secretaria, a amostra precisou ser reduzida para um total de 15 usuários, o que representa, aproximadamente, 15% do universo. A aplicação dos formulários aconteceu entre os meses de novembro e dezembro de 2014.

Ainda, ao longo de todo o processo de coleta de dados para a pesquisa foi considerada a técnica da observação, a qual se mostra imprescindível em todo processo de estudo científico (RICHARDSON et al., 2010), podendo ser associado às demais técnicas.

4.1.1 A estrutura do formulário

O formulário aplicado subdividiu-se em 05 blocos (A, B, C, D e E), onde cada bloco aglomerava as questões de acordo com objetivos determinados. Inicialmente, as respostas às questões do bloco A permitiram a identificação dos sujeitos envolvidos na pesquisa quanto às informações essenciais de nome, endereço, sexo, idade, situação ocupacional, renda, etc., possibilitando a formação do perfil dos usuários dos benefícios eventuais no município de Sapé, PB.

⁷¹Considerou-se o mês de agosto de 2013 para a definição do universo da pesquisa tendo em vista sua maior completude em relação aos dados fornecidos pela Secretaria de Promoção e Assistência Social se considerados os meses de junho e julho do mesmo ano.

As questões contidas no bloco B viabilizaram a complementação das informações apreendidas no bloco A, uma vez que contempla a caracterização familiar. As questões B1 a B3 contribuíram para análise sobre a vivência de possíveis situações de vulnerabilidade social das famílias pela variável de renda e outras variáveis, explícitas na PNAS, 2005, a saber:

- Famílias com renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo;
- Famílias com renda per capita inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo, com pessoas de 0 a 14 anos e responsável com menos de 04 anos de estudo;
- Família no qual há uma chefe mulher, sem cônjuge, com filhos menores de 15 anos e analfabeta;
- Família no qual há uma pessoa com 16 anos ou mais, desocupada (procurando trabalho) com 04 ou menos anos de estudo;
- Família na qual há uma pessoa com 10 a 15 anos que trabalhe;
- Família na qual há uma pessoa com 4 a 14 anos que não estude;
- Famílias com renda per capita inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo, com pessoas 60 anos ou mais;
- Famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo, com uma pessoa deficiente.

Além disso, as referidas questões subsidiaram a análise do critério de renda adotado para acesso aos benefícios eventuais, considerando a legislação nacional (Res. CNAS n. 212/06) e a Lei Municipal (Lei n. 976/09) que rege sua concessão. Em ambos os casos, refere-se ao patamar de renda familiar per capita de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, embora no caso da Resolução do CNAS seja mencionado enquanto sugestão para o mínimo a ser adotado, não havendo impedimento para que os municípios adotem patamares mais elevados.

Particularmente, as repostas da questão B4 permitiram a apreensão de possíveis vivências de situações de vulnerabilidade temporária pela família e a atuação do poder público diante dessas situações. De acordo com sua definição, “a situação de vulnerabilidade temporária caracteriza-se pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar” (BRASIL, 2015 e), decorrentes:

- da falta de acesso a condições e meios para suprir a reprodução social cotidiana do solicitante e de sua família, principalmente a de alimentação;
- da falta de documentação;
- da falta de domicílio;
- da situação de abandono ou da impossibilidade de garantir abrigo aos filhos;
- 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;
- de desastres e de calamidade pública; e
- de outras situações sociais que comprometam a sobrevivência.

Em geral, as informações obtidas através das questões do bloco C possibilitam o conhecimento das condições de moradia dos usuários. No mais, permitiram a análise sobre a vivência de possíveis situações de vulnerabilidade social das famílias, agora relacionadas aos indicadores de domicílio com serviços de infraestrutura inadequados (CNAS, 2015 a), complementado as informações do bloco anterior. Os indicadores são:

- Domicílios particulares permanentes com abastecimento de água proveniente de poço, nascente ou outra forma;
- Domicílios particulares permanentes sem banheiro e sanitário;
- Domicílios particulares permanentes com escoadouro ligado à fossa rudimentar, vala, rio, lago, mar ou outra forma;
- Domicílios particulares permanentes com lixo queimado, enterrado ou jogado em terreno baldio ou logradouro, em rio, lago ou mar ou outro destino;
- Domicílios particulares permanentes com mais de dois moradores por dormitório.

Ainda, a questão C12 complementa a análise da vivência de situações de vulnerabilidade temporária pelas famílias, como referido no bloco B, porém especificamente relativo à questão da falta de domicílio e da impossibilidade de garantir abrigo aos filhos.

A partir do bloco D, passou-se a tratar especificamente sobre os benefícios eventuais recebidos pelos sujeitos, onde cada questão buscou orientar-se pelos objetivos definidos no quadro abaixo.

Quadro 5 – Objetivo das questões apresentadas no bloco D

Questão	Objetivo
D1	Caracterizar dos benefícios recebidos pelos sujeitos e, conseqüentemente, os benefícios eventuais concedidos pela Secretaria de Promoção e Assistência Social. Apesar de constar itens que não se caracterizam como benefícios eventuais da assistência social, a descrição está de acordo com o que é contemplado pela Lei Municipal n° 976/2009.
D2	
D3	Trazer elementos sobre a forma de acesso aos benefícios eventuais, considerando os princípios da garantia de igualdade de condições no acesso às informações e à fruição do benefício eventual e o da ampla divulgação dos critérios para a sua concessão, conforme preconiza o Decreto Presidencial n. 6.307/07.
D4	
D5	
D6	
D7	
D8	
D9	Ratificar a observação feita, em alguns casos, nos cadastros dos usuários sobre a exigência da cópia do título eleitoral para recebimento dos benefícios eventuais (Decreto 6.307/07 – princípio da proibição de subordinação a contribuições prévias e de vinculação a contrapartidas).
D10	Observar a realização de atendimento por profissionais da assistência social e da elaboração de relatório/parecer social para deferimento/justificativa da concessão dos benefícios eventuais.
D11	Confirmar o cumprimento dos prazos para concessão dos benefícios eventuais, dados os princípios da constituição de provisão certa para enfrentar com agilidade e presteza eventos incertos e o da garantia de qualidade e prontidão de respostas aos usuários, constantes no Decreto Presidencial n. 6.307/07.
D12	Propor elementos para análise sobre a vinculação da concessão de benefícios eventuais (principalmente cestas básicas) em eventos de cunho político. Foi observado que, em alguns cadastros dos usuários havia observações sobre beneficiários que se negaram a fazer o registro fotográfico no ato do recebimento do benefício (Decreto 6.307/07 – princípio da afirmação dos benefícios eventuais como direito relativo à cidadania).
D13	
D14	Verificar o atendimento dos beneficiários pelos serviços socioassistenciais, conforme prevê o Decreto Presidencial 6.307/07 sob o princípio da integração à rede de serviços socioassistenciais, com vistas ao atendimento das necessidades humanas básicas.

As questões do bloco E permitiram a apreensão do objetivo principal deste estudo, a percepção dos usuários sobre os benefícios eventuais, complementadas pelas informações coletadas nos demais blocos de questões. Utilizaram-se, preferencialmente, questões do tipo abertas com o intuito de não induzir as respostas dadas pelos sujeitos.

No caso da questão E9, utilizam-se apenas duas opções para que a resposta do usuário seja definida por um dos termos relativo à sua percepção sobre os benefícios eventuais, o que é confrontado com as respostas das questões abertas, onde os termos “ajuda” e “direito” não são diretamente mencionados.

Particularmente a respeito da questão E5, esta foi formulada com a finalidade de avaliar a importância dos benefícios eventuais em relação aos benefícios de transferência de renda da política pública de assistência social, permitindo, assim, analisar-se a consistência dos

benefícios eventuais (muitas vezes limitados a bens de consumo) sob o ponto de vista de seus beneficiários em relação aos benefícios monetários e de prestação contínua.

4.2 Sapé, PB: o cenário da pesquisa

4.2.1 Breve histórico

O surgimento do município de Sapé, situado no estado da Paraíba, está diretamente relacionado à construção de uma linha férrea iniciada no ano de 1881 para conexão entre a Capital e algumas localidades do interior, com parada final em Alagoa Grande, cuja obra foi concessionada à empresa Inglesa *The Conde D'Eu Railway Company* posteriormente incorporada à *Great Western*.

A relação entre este fato e o surgimento do município se dá pela passagem da linha férrea e à construção de uma estação na localidade que, até então, não registrava nenhum aglomerado de habitantes, porém definia exatamente um ponto médio de distância entre os dois aglomerados existentes na região: Sobrado e Cachoeira.

Para Ferreira (2013) considera-se o dia 07/09/1883 como a data de fundação da cidade, tendo em vista que naquele dia passara ali o primeiro trem na ocasião de inauguração do primeiro trecho da linha férrea, denominada de “Sapé” em referência à espécie de capim de mesmo nome, abundante no local.

A localidade permaneceu sem edificações por quase uma década, funcionando apenas como ponto de embarque e desembarque. Apenas no final do século XIX as construções tiveram início com a chegada dos habitantes que enxergavam a facilidade de acesso a outros locais e de transporte e comércio de mercadorias, devido à existência da estação ferroviária.

Enquanto povoado, Sapé pertenceu ao distrito de Pedras de Fogo (1882), de Sobrado (1890), que na época representava o maior centro comercial da região, e de Cachoeira (1900). Devido seu crescimento, foi elevado à categoria de Distrito de Paz (Pertencente ao município de Cruz do Espírito Santo) no ano de 1917, através da Lei 483, que também suprimiu os

Distritos de Cachoeira e São Miguel e transferiu a sede do Distrito de Paz de Sobrado para Sapé.

Na ocasião de sua elevação a Distrito, Sapé já contava com uma considerável estrutura urbana. Já existiam ali duas capelas, mercado público, chafariz público e cemitério público e dispunha também de serviço de iluminação pública e de uma casa de cinema (FERREIRA, 2013).

Esse desenvolvimento repentino deveu-se em muito ao contexto socioeconômico que envolvia o território e motivou a vinda dos seus primeiros habitantes, dentre os quais alguns prestaram relevantes contribuições para o crescimento da localidade que, rapidamente, tornou-se Distrito de Paz. Ferreira (2013) destaca as figuras de Simplício Alves Coelho, Manoel Antônio Fernandes, Urbano Guedes Gondim, Júlio Rique Ferreira, Antônio de Albuquerque Uchoa e Augusto Domingos de Meireles.

As contribuições dadas por estes habitantes se deu, principalmente, pela doação de terrenos para a construção de obras para atender os interesses e as necessidades da população, além do financiamento de algumas dessas obras. Tratava-se de grandes comerciantes, proprietários de terra e produtores agrícolas ligados à produção e beneficiamento do algodão e da cana-de-açúcar.

A instalação do município de Sapé relaciona-se com a disputa para o cargo de Presidente do Estado, como era denominado o Chefe do Poder Executivo estadual, nas eleições de 1924. O Coronel Gentil Lins, líder político da época e habitante do distrito de Sapé, encabeçou a campanha do vitorioso João Suassuna, em embate com outro líder político local, o qual, por sua vez, residia no Município de Cruz do Espírito Santo.

Em virtude dessa situação e após a eleição de João Suassuna para o governo do estado da Paraíba, o Município de Sapé foi instalado em 01 de dezembro de 1925 através da Lei n. 627, daquela mesma data. A mesma Lei extinguiu o Município de Cruz do Espírito Santo e, em posterior oportunidade, o Coronel Gentil Lins foi nomeado o primeiro interventor do município de Sapé.

O Conselho Municipal, que até então tinha sede em Cruz do Espírito Santo, inaugurou novo prédio no município de Sapé na mesma data de sua instalação, tornando-se Câmara Municipal no ano de 1936.

Até o ano de 1947 o município teve seus interventores nomeados pelos gestores estaduais e “representava um produto das forças oligárquicas dominantes” (FERREIRA, 2013, p. 195), onde o autor destaca, pela contribuição com o desenvolvimento do município, os seguintes: Coronel Gentil Lins; Epaminondas de Menezes; João Úrsulo Ribeiro Coutinho Filho; e coronel Oswaldo Pessoa.

Nessa época, Sapé possuía em sua jurisdição territorial três usinas, sendo duas ligadas à produção do açúcar e uma ao beneficiamento do algodão; mais de 100 casas comerciais; duas casas de hospedagens; além de ser destaque na produção da cana-de-açúcar, do algodão, da farinha de mandioca, do feijão, da fava, do milho, do inhame e da batata doce (FERREIRA, 2013). Tais elementos levava o município a uma posição de destaque econômico.

Após o fim do período do Estado Novo, Sapé realizou, em 1947, sua primeira eleição para prefeito, oportunidade em que foi eleito Luiz Inácio Ribeiro Coutinho, filho do outrora interventor, João Úrsulo. A partir desse período, Sapé foi cenário de grande efervescência política.

Como se pode perceber, dentro do território sapeense se formaram grandes propriedades rurais e um vasto campo de trabalho ligado à produção agrícola. Ferreira (2013) afirma que, no entanto, considerável parte dessas propriedades foram “conquistadas” pelo uso da violência. Ao lado disto, a situação dos trabalhadores rurais brasileiros, em geral, era de constante negação de direitos, sendo estes regidos pelo arbítrio dos proprietários de terra.

Como visto ainda no capítulo 1 deste trabalho, o Brasil viveu a eclosão da luta em prol dos direitos dos trabalhadores rurais através do movimento conhecido como “Ligas Camponesas”, iniciado no estado de Pernambuco. No contexto desse movimento, o município de Sapé foi o primeiro município da Paraíba a aderir à luta a partir da fundação da Associação dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas de Sapé, em 1958, pelo que se fez líder do referido movimento, o trabalhador camponês João Pedro Teixeira.

Entre outros militantes, destacaram-se também, por sua atuação, Pedro Inácio de Araújo, conhecido como “Pedro Fazendeiro”, Alfredo Nascimento, e João Alfredo Dias, o “Nego Fuba”, orador do movimento. A liga atuava através da realização de reuniões para esclarecimentos sobre os direitos dos trabalhadores rurais, passeatas e “comícios-relâmpagos” em feiras-livres, além das chamadas “infiltrações”, situações em que integrantes se disfarçavam

de vendedores para ter acesso às propriedades e fazer o convite aos trabalhadores para participarem das reuniões (TARGINO, et. al., 2011).

O movimento congregou milhares de associados, no entanto não foi livre de repressões. Os períodos de repressão são divididos entre antes e depois do golpe militar no Brasil. Inicialmente, a repressão era feita pelos proprietários diretamente, impedindo a associação de seus funcionários, ou a mando de capatazes, com registros do apoio policial e de contratação de policiais reformados para servir aos latifundiários. Em 1962 os proprietários rurais se articularam formalmente através da criação da Associação dos Proprietários Rurais da Paraíba. Sobre esse momento, observa-se a citação a seguir:

Deste modo acentuaram-se as derrubadas dos casebres dos moradores das fazendas agora não mais por capangas ou sicários de aluguel, mas pelos próprios fazendeiros que empreendiam frequentes incursões noturnas a fim de expulsarem, pela força, elementos que consideravam indesejáveis por estarem ligados às ligas camponesas ou serem delas simpatizantes. A prática repetida dessas demolições chegou a quase transformar-se numa rotina, uma espécie de *hobby*, uma diversão (TARGINO, et. al., 2011, p. 108).

As agressões físicas e assassinatos também se tornaram tática dos proprietários. O primeiro líder a ser morto foi Alfredo Nascimento, em 1961, o que, no entanto, não freou o movimento. Assim, seguiu-se com essa estratégia e no dia 02 de abril de 1962 João Pedro Teixeira foi assassinado por encomenda do Usineiro Aguinaldo Veloso Borges. A partir de então, Elizabeth Teixeira, viúva de João Pedro, assumiu a liderança do movimento na localidade e lhe imprimiu uma postura mais agressiva (TARGINO, et. al., 2011).

A participação política efetiva se mostrava limitada pelo alto índice de analfabetismo entre os participantes do movimento, mas o sentido da luta se estendeu para esta esfera na disputa eleitoral de 1963, onde os camponeses tiveram seus interesses representados pela candidatura do líder Ivan Figueiredo em oposição ao candidato apoiado pelos proprietários e empresários rurais, Cassiano Ribeiro Coutinho, que, apesar do clamor do movimento, foi eleito prefeito do município.

No ano seguinte e às vésperas do Golpe Militar, o episódio conhecido como “a tragédia de Mari”, onde foram mortas 14 pessoas entre líderes do movimento, agricultores, funcionários e seguranças da Usina São João, acirrou ainda mais o conflito. Com a concretização do Golpe e o restabelecimento oficial da ordem latifundiária, o movimento camponês foi altamente reprimido e seus principais líderes foram perseguidos e presos, entre eles Elizabeth Teixeira, Ivan Figueiredo e Pedro Fazendeiro, o qual foi assassinado após ser libertado.

Para disseminar o medo, foi instalado em Sapé um quartel de polícia, assim como foram feitas operações pelo exército brasileiro que, sob a justificativa de realização de treinamentos, vasculhava residências, fiscalizava estradas e realizava prisões. O receio foi tanto que a população passou a temer o simples fato de se fazer menção ao movimento e foi aí que, então, o movimento foi desmobilizado.

A experiência das Ligas Camponesas, contudo, foi decisiva para conquistas objetivas na área da legislação trabalhista (Estatuto do Trabalhador Rural) e da Reforma Agrária, por exemplo. Além disso, possibilitou a vivência de uma importante experiência de mobilização no sentido do questionamento da ordem imposta.

Pela primeira vez a Paraíba assistiu a uma mobilização sem precedentes, capaz de contestar de forma organizada o poder de mando da aristocracia canavieira. O jogo de forças resultou favorável ao capital, mas a fissura na estrutura do poder foi instalada (TARGINO, et. al., 2011, p. 108).

Ferreira (2013) afirma que o fim das Ligas Camponesas e a violência praticada contra o trabalhador rural durante a ditadura militar tornaram o campesinato vulnerável, com resistência quanto à oferta de empregos e de local para estabelecer moradia. Diante da situação, os trabalhadores rurais passaram a migrar para a área urbana, e estabeleceram-se sem a menor estrutura, fator que, de acordo com o autor, contribui para o aprofundamento da pobreza no município.

Ainda com base na obra de Ferreira (2013), é a partir da década de 1960 que o município de Sapé entra em um longo período de decadência econômica e política do qual ainda não se recuperou devidamente.

Na perspectiva econômica, o declínio se deu por fatores como a queda na produção agrícola; a desativação da Usina Santa Helena; bem como a perda dos recursos provenientes da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) relativos à Usina Miriri, que passou a ser destinado ao município de Santa Rita por solicitação de sua administração.

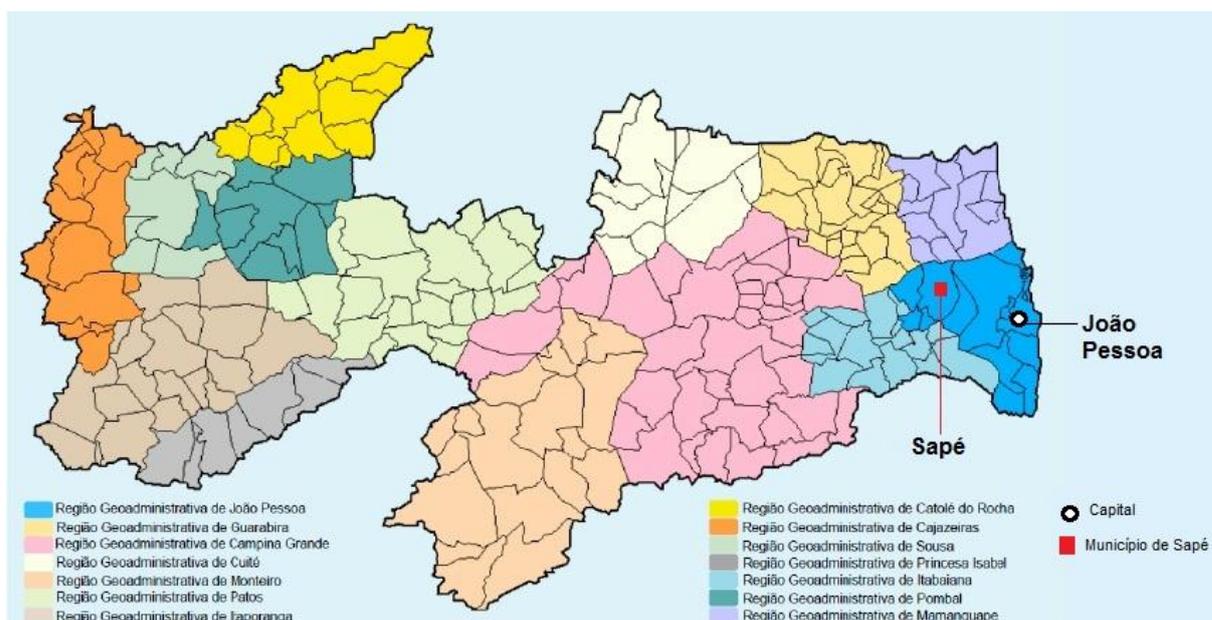
Na esfera política o desgaste se deve ao descompromisso de muitos dos gestores que tiveram a oportunidade de administrar o município de Sapé, o que se agrava pela própria condição financeira da cidade. Não são pontuais os casos de envolvimento de agentes políticos em escândalos de corrupção pelo uso da máquina e do dinheiro público para fins de interesses diversos, o que já resultou em situações de afastamento, cassação de mandado e prisão de prefeitos.

Tendo por base essas informações, observam-se, abaixo, as características gerais do município de Sapé e a indicação de alguns dados que retrata a real situação em que se encontra nos dias atuais.

4.2.2 Características gerais do município

O município de Sapé é atualmente composto pela mais o distrito de Renascença e está localizado na mesorregião da Zona da Mata paraibana a 55 km de distância da capital, João Pessoa. Sapé faz divisa com os municípios de Cuité de Mamanguape e Capim (Norte), Santa Rita (Leste), Cruz do Espírito Santo (Sudeste), Sobrado (Sul), Riachão do Poço (Sudoeste) e Mari (Oeste), e tem seu acesso através das rodovias estaduais PB 004, PB 041 e PB 073.

Mapa 1 – Mapa do Estado da Paraíba por Região Geoadministrativa com Destaque para os Município de Sapé e a Capital João Pessoa



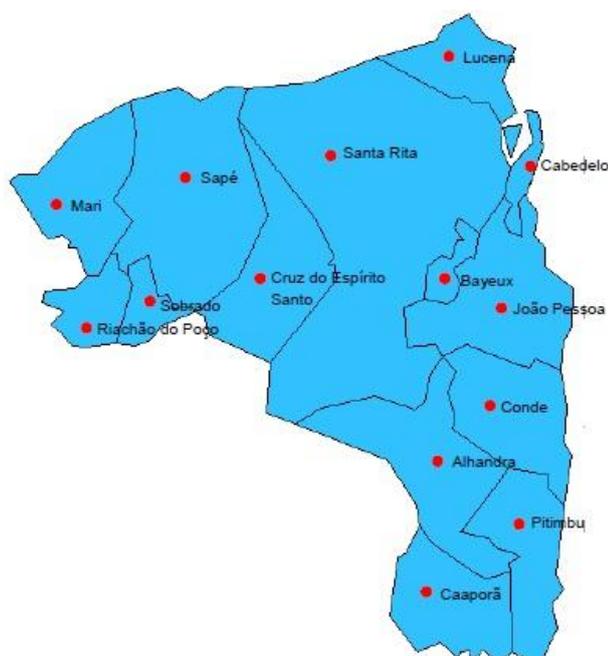
Fonte: IDEME (2011), alterado pela autora.

O município, que integra a 1ª Região Geoadministrativa do estado da Paraíba⁷² tem 50.143 habitantes de acordo com o censo demográfico de 2010, com população atual estimada em

⁷² Sede: João Pessoa.

51.964 habitantes (IBGE, 2014), classificando-se como município de médio porte, conforme indicado na PNAS (CNAS, 2015 a)⁷³.

Mapa 2 – Municípios que Compõem a 1ª Região Geoadministrativa do Estado da Paraíba



Fonte: IDEME (2011)

No entanto, Sapé registrou⁷⁴ baixa taxa de crescimento populacional entre os anos de 2000 e 2010, com queda no número de crianças e adolescentes até 14 anos e aumento no número da população de jovens, adultos e idosos.

De acordo com dados apresentados pelo Instituto de Desenvolvimento Estadual e Municipal da Paraíba (IDEME) (2011), o baixo crescimento populacional do município se deve, em parte, ao fato de manter a base de sua economia na monocultura da cana-de-açúcar e na produção do abacaxi, produtos agrícolas temporários com mão-de-obra sazonal, incapaz de fixar no local os trabalhadores da área ou, até mesmo, de atrair novos trabalhadores.

Em relação ao número de domicílios, o município comporta o total de 14.061, distribuídos em 315,53 km² de área territorial, estando 10.934 situados na zona urbana (38.141 habitantes) e 3.127 na zona rural (12.002 habitantes), o que demonstra o perfil urbano do

⁷³ Do total de 223 municípios paraibanos, 193 são classificados como de pequeno porte I, 20 como de pequeno porte II, 06 como de médio porte e 04 de grande porte.

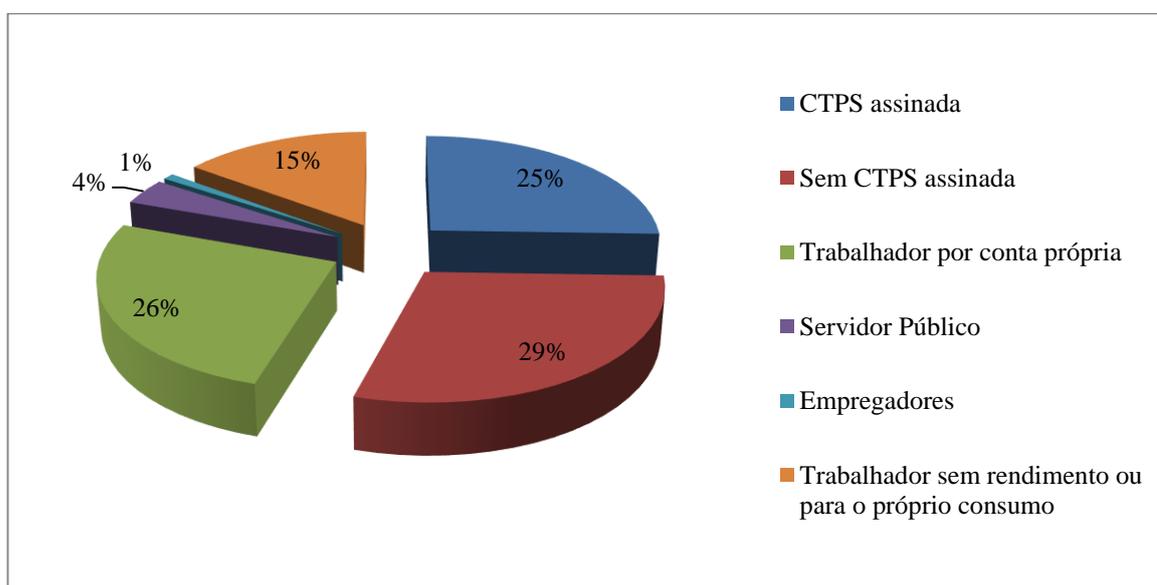
⁷⁴Conjuntamente com alguns outros municípios que compõem a mesma região: Mari, Santa Rita, Sobrado e Caaporã.

município, confirmado pelo grau de urbanização em 76,06% registrado em 2010 (IDEME, 2011).

Em seus aspectos econômicos, o município de Sapé registrou um crescimento percentual significativo (82,5%) do Produto Interno Bruto (PIB) entre os anos de 2005 e 2010, superior, inclusive, ao crescimento verificado no estado da Paraíba como um todo (70,2%) (BRASIL, 2015 g). Porém, Sapé ainda apresenta o menor PIB (R\$ 243. 173) entre os municípios de médio porte do estado (IBGE, 2013 a).

Entre os habitantes ocupados no município, cujo total era de 15.636 em 2010 (31% do total de habitantes), 25,5% apresentava carteira de trabalho assinada, 29% trabalhavam sem carteira assinada e 26% por conta própria. Ainda nesse sentido, 3,8% eram servidores públicos, 0,9% empregadores e 14,8% se identificaram como trabalhadores sem rendimento ou para o próprio consumo (IBGE, 2013 a). Acrescenta-se que, de modo geral, o setor agropecuário é responsável pelo maior número de ocupação no município (29,5%).

Gráfico 1 – Situação dos Habitantes Ocupados no Município de Sapé

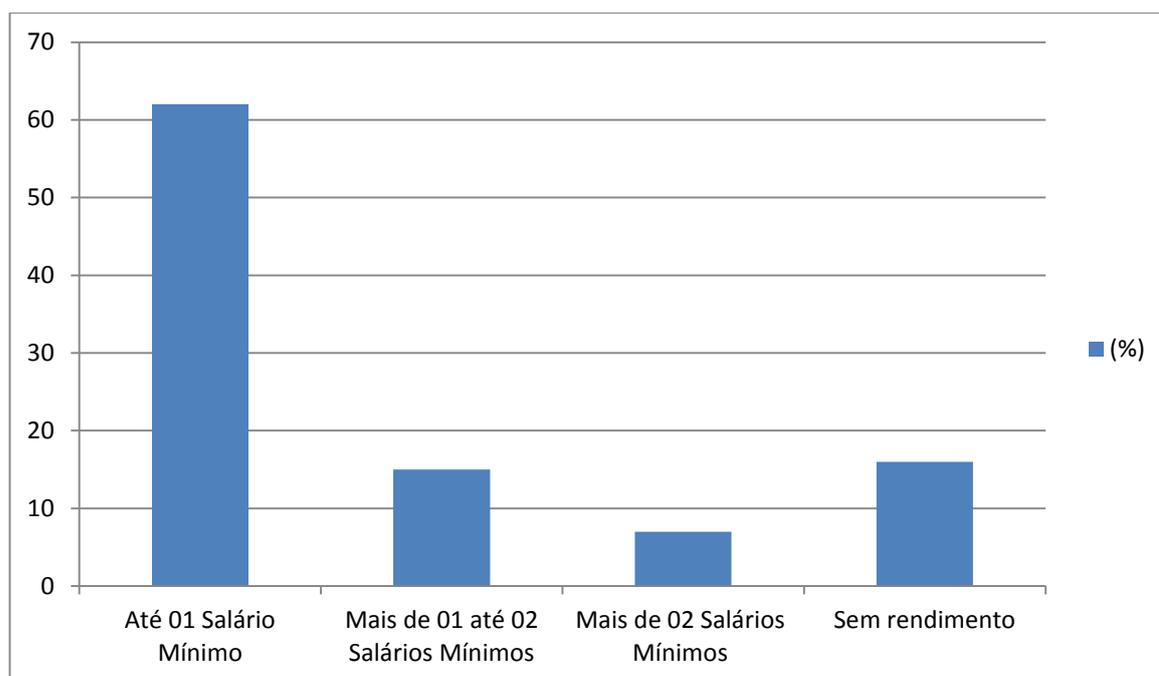


Fonte: IBGE (2013,a).

Em relação ao número de vínculos empregatícios formais, informações da SAGI (BRASIL, 2015 g) demonstram que o setor que mais concentra trabalhadores é o de serviços (2.238), seguido de forma decrescente pelo comércio (889), agropecuária (425), construção civil (261) e indústria (129). Mesmo considerando esses números, o município de Sapé registra o menor grau de formalização (34,2%) entre os municípios de médio porte do estado da Paraíba.

O rendimento nominal do total da população ocupada no patamar de *até 01 salário mínimo* predomina (62%); 22% dos habitantes ocupados se dividem entre os patamares de *mais de 01 até 02 salários mínimos* 15% e *mais de 02 salários mínimos* 7%; e 16% não apresentam rendimento decorrente da ocupação e/ou são produtores para o próprio consumo.

Gráfico 2 – Habitantes Ocupados Classificados de Acordo com o Rendimento Nominal Mensal (%)



Fonte: IBGE, (2013 a).

Na produção agrícola, destaca-se a cultura temporária da cana-açúcar que alcançou a marca de 885.000 toneladas produzidas no ano de 2013; do abacaxi, com 6.000 frutos produzidos no mesmo ano; e da batata doce, da qual o município registrou a produção de 960 toneladas em 2013.

Apresentados esses dados mais gerais que tratam, principalmente, das características demográficas e econômicas do município, observa-se que, apesar de ser um município de médio porte, os dados demonstram um quadro econômico em que a situação do mercado de trabalho local se encontra fragilizada.

Com a intenção de complementar as informações para apreensão da realidade apresentada pelo município a seção seguinte abordará outros indicadores sociais relevantes para a análise deste estudo, contextualizando o território de atenção da assistência social pública.

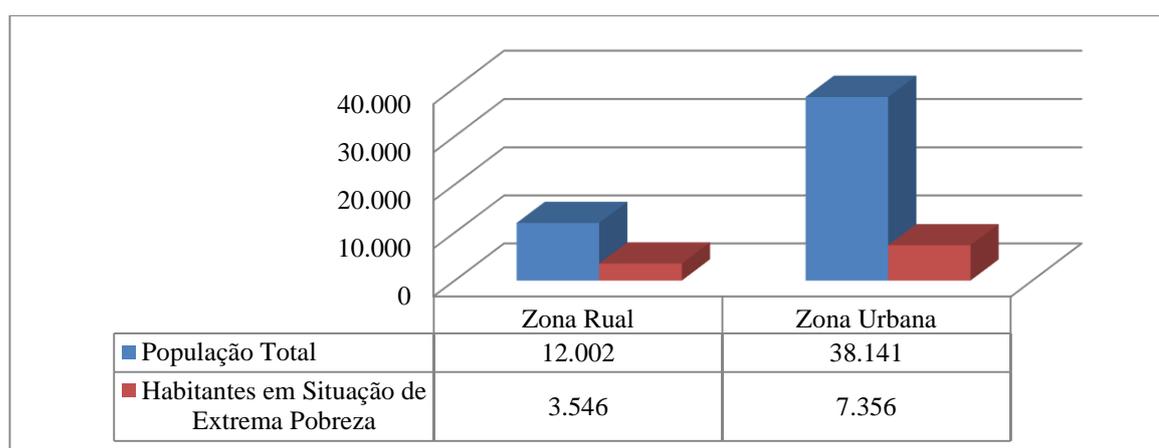
4.2.3 Indicadores sociais e a política de assistência social no município

Do total da população existente no município, apresentada pelo Censo Demográfico do IBGE (2013 a), 21,7% (10.902 habitantes) estava em situação de extrema pobreza, considerando o patamar da renda per capita de até R\$ 70,00, utilizada pelos programas sociais do Governo Federal.

A medida de pobreza e, nesse caso, de extrema pobreza, foi analisada com mais precisão no capítulo anterior. De modo geral, a discussão conduz à conclusão de que, entre outras consequências da utilização de um corte de renda tão reduzido, destaca-se a exclusão de grande número de trabalhadores pobres deste patamar, dificultando seu atendimento através dos programas sociais.

Pela relação com os setores censitários, em números gerais, a maioria da população em extrema pobreza (67%) está localizada na zona urbana. Porém, proporcionalmente, o percentual de pessoas em situação de extrema pobreza incide mais significativamente na zona rural, pois os dados, isoladamente, demonstram que 29% do total de seus habitantes estão inseridos nesse patamar, enquanto na zona urbana essa classificação atinge, aproximadamente, 19% da população.

Gráfico 3 – Incidência da Situação de Extrema Pobreza sobre os Habitantes do município de Sapé por Setor Censitário



Fonte: IBGE (2013 a).

a pobreza na cidade de Sapé está concentrado, principalmente, na idade adulta (entre 20 e 39 anos de idade), dado que deve ser confrontado com os aspectos da taxa de ocupação da população do município, que em si se mostra relativamente baixa (31%), característica que se torna mais complexa devido o

reduzido grau de formalização da população ocupada, possibilitando a existência de atividades degradantes e de relações de trabalho precarizadas.

Os traços da economia local, demonstrados na seção anterior, são fatores que influenciam nesse processo. Além disso, os dados sobre os níveis de escolaridade da população são alarmantes, pois do total de pessoas residentes em Sapé com 10 anos ou mais de idade (41.907), 71,8% não tem instrução ou não concluíram o ensino fundamental, conforme demonstrado pelo censo demográfico do IBGE (2013 a). Ainda sobre esse aspecto, 12,3% das pessoas apresentaram ensino fundamental completo e médio incompleto; 13,4% afirmavam ter ensino médio completo e superior incompleto; e apenas 2,3% tinham ensino superior completo.

Nesse sentido, 12.517 famílias estavam inscritas no Cadastro Único para Programas do Governo Federal (CadÚnico) no ano de 2014, de acordo com os dados da SAGI (BRASIL, 2015 g), donde 9.259 são, atualmente, beneficiadas pelo Programa Bolsa Família (PBF)⁷⁵. A política de assistência social encontra-se estruturada no município sob o nível de gestão básica do SUAS⁷⁶, com o órgão gestor responsável utilizando a nomenclatura de “Secretaria de Promoção e Assistência Social”.

Para além do órgão gestor, encontram-se estruturadas no município, também: a coordenação municipal do Programa Bolsa Família, com sede própria; 02 unidades do CRAS⁷⁷; 02 sedes do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); 01 unidade de CREAS, de abrangência municipal⁷⁸; e 01 unidade de acolhimento na modalidade de casa de passagem para crianças e adolescentes com capacidade para 10 usuários (MDS, DATA SUAS, 2014).

No sistema DATA SUAS (MDS, 2014, acesso em 17/03/2015) não constam dados sobre a existência da rede privada de assistência social, mas sabe-se da existência de instituições que

⁷⁵ Pela alta concentração de famílias beneficiária do PBF, considerando o porte do município e os demais critérios adotados, o município de Sapé está entre os 33 municípios escolhidos para compor a amostra da pesquisa “Assistência Social e Transferência de Renda: Interpelações no Território da Proteção Social” do Programa de Cooperação Acadêmica PPGSS/UFPB e PEPGSSO/SSO/PUCSP – Casadinho PROCAD.

⁷⁶ De acordo com a PNAS/2004 e a NOB/2012, o SUAS comporta 04 níveis de gestão, a saber: dos municípios, do Distrito Federal, dos estados e da União. No caso da gestão municipal, é possível a habilitação nos níveis inicial, básica e plena e cada uma apresenta características específicas, com exigência de requisitos e responsabilidades diferenciadas, assim como as formas de incentivo. No nível básico, o município assume a proteção social básica da assistência social e são exigidos, dentre outros, os seguintes requisitos: a existência e funcionamento do FMAS, do CMAS, bem como do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e Conselho Tutelar; Apresentação do Plano de Assistência Social; alocação de recurso próprio no FMAS; e a estruturação do CRAS (quantidade mínima determinada de acordo com o porte do município).

⁷⁷ Cofinanciadas por recursos federal e municipal.

⁷⁸ Financiada unicamente por recursos do governo federal.

compõem a rede socioassistencial. O município tem 01 Conselho Municipal de Assistência Social em funcionamento, com 11 conselheiros.

Estudo técnico realizado pelo MDS (2014) buscou avaliar os CRAS em relação à cobertura da população na linha de extrema pobreza, utilizando os sistemas de localização geográfica. No caso de Sapé, a avaliação demonstrou que, considerando o raio de 2 km da localização dos CRAS no município⁷⁹, essa cobertura alcança aproximadamente 61% da população extremamente pobre (10.902 habitantes), deixando, ainda, quase 40% deste contingente descoberto pela proteção social básica.

As observações mais gerais feitas sobre as características do município de Sapé são necessárias para subsidiar a compreensão dos dados obtidos através deste estudo, elencados na seção seguinte, e para se alcançar a especificidade da realidade apresentada em relação aos benefícios eventuais.

4.3 A análise dos dados

A princípio, o processo de análise documental foi procedido com base no método histórico, o qual consiste na investigação das circunstâncias sociais, econômicas e culturais que o envolve, sendo este o método mais conhecido para este tipo de análise, segundo Richardson (et al., 2010).

Para a análise dos dados, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo que, por sua vez, tem como objetivo analisar as características de uma mensagem sem considerar as intenções do emissor ou os efeitos da mensagem sobre o receptor e verificar as causas e antecedentes da mesma, buscando compreender as condições de sua produção (RICHARDSON et al., 2010). De acordo com o mesmo autor, essa técnica de análise abrange não apenas o conteúdo linguístico, mas também o conteúdo das expressões e conceitos.

A análise dos dados obtidos através da pesquisa foi realizada entre os meses de janeiro e março de 2015, cujos resultados obtidos serão apresentados ao longo deste tópico, partindo da análise sobre a Lei Municipal n. 976/09, que regulamenta os benefícios eventuais em Sapé,

⁷⁹O CRAS I, denominado de Augusto dos Anjos, localiza-se no bairro de Nova Brasília; o CRAS II, denominado de João Pedro Teixeira, localiza-se atualmente no loteamento Augusto dos Anjos.

e da crítica às informações coletadas através dos cadastros dos beneficiários disponibilizados pela Secretaria de Promoção e Assistência Social.

Em momento posterior são analisados os dados coletados através da aplicação dos formulários junto aos usuários que tiveram acesso aos benefícios eventuais no município de Sapé, direcionados a partir da identificação do seu perfil e de breves considerações sobre a dinâmica familiar para dar subsídio à análise da percepção dos mesmos sobre o objeto deste estudo.

4.3.1 Os benefícios eventuais e a legislação municipal: a incompreensão do objeto

O levantamento de dados para pesquisa se deu, primeiramente, através da investigação e análise da Lei Municipal aprovada em 2009, dois anos após a instituição do Decreto Presidencial n. 6.307/07 e três anos depois da orientação estabelecida através da Resolução n. 212/06 do CNAS.

Assim, no plano legal, os benefícios eventuais são regulamentados pela Lei Municipal n.º. 976/09, entretanto, os equívocos no trato desse direito transparecem desde a própria normatização. A princípio, apontamos que a Lei dá mais ênfase à regulamentação da utilização dos recursos orçamentários, ao invés de se ater à definição dos benefícios eventuais ou ao estabelecimento de critério e prazos para sua concessão, conforme se observa na ementa da Lei:

Regulamenta a destinação e utilização de recursos orçamentários, para atender necessidades de pessoas físicas em situação de vulnerabilidade social, **autorizando o Poder Executivo Municipal a conceder benefícios eventuais e de caráter de emergência**, institui normas para a concessão de auxílios e subvenções e dá outras providências (SAPÉ, Lei Municipal 976/2009, grifo nosso).

Dessa forma, fica explícito que o objeto da referida lei são os benefícios eventuais e que, por essa denominação, bem como por outros elementos posteriormente explicitados, relacionam-se com a garantia da política de assistência social, no âmbito da proteção social básica.

Pela definição expressa na Lei, os benefícios eventuais se destinam ao atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social, “visando suprir as necessidades consideradas

urgentes e de **pequeno valor econômico**” (SAPÉ, Lei Municipal 976/2009, Art. 1º, grifo nosso), denotando o estabelecimento de um suposto valor limite em um patamar rebaixado, desqualificando, portanto, a complexa vivência de situações precarizadoras, que possam vir a dar margem à necessidade do benefício.

Estipula-se como critério que a renda familiar mensal seja inferior ou igual a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, em conformidade com o que propõe a Resolução nº. 216/06 do CNAS, ressaltando que a normativa nacional apenas o sugere, não havendo impedimento para a ampliação deste patamar.

Entretanto, nessa direção, a situação de vulnerabilidade social é concebida apenas pelo viés da renda, seja por enquadrar-se no critério mencionado, seja por “não possuir meios para suprir suas necessidades”, desconsiderando o que preconiza o Decreto Presidencial nº. 6.307/07, que caracteriza *vulnerabilidade temporária* pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar, podendo decorrer por fatores diversos, especificados no referido Decreto e no capítulo anterior.

É possível observar a não compreensão sobre a matéria dos benefícios eventuais, para não se cogitar a adoção de posturas oportunistas, pela especificação da destinação orçamentária de que trata a Lei, a qual se refere a responsabilidades de outras políticas públicas, tais como saúde, educação, habitação, infraestrutura e agricultura. Tal afirmação observa-se pela leitura do Art. 2º, transcrito abaixo:

O Chefe do Poder Executivo Municipal fica autorizado a realizar despesas com destinação de recursos especificamente destinados à finalidade desta Lei, para atender àquelas pessoas físicas que se enquadrem no § 2º do art. 1º desta lei, especialmente em relação a:

- a) Pagamento de contas de água e luz, quando o não pagamento causar risco à sobrevivência;
- b) Aquisição de material de construção, elétricos e hidráulicos para evitar ou diminuir riscos e danos e oferecer segurança para a família e sua vizinhança;
- c) Aquisição de gêneros alimentícios;
- d) Medicamentos, consultas médicas especializadas, exames médicos e laboratoriais, intervenções cirúrgicas, próteses dentárias, aparelho de locomoção, aparelhos corretivos, cadeira de rodas e aquisição de óculos;
- e) Viagens, estadia e alimentação em casos de deslocamento da zona rural para a sede do município e/ou para centros a fim de realizar tratamento médico cirúrgico, quando não disponível tal serviço no âmbito municipal ou estadual;
- f) Fardamento e material escolar didático e pedagógico para alunos cuja renda não lhe permita pagar tais despesas sem prejuízo do sustento familiar;
- g) Terreno para construção de habitação popular, desde que precedida a alienação de prévia autorização legislativa, materiais de construção, tais como: tijolos, barro, areia, cimento, cal, tinta, madeira, ferro, portas e janelas, instalação de água e energia;
- h) Aquisição de colchões, redes, agasalhos e vestuários;
- i) Aquisição de materiais de limpeza e desinfecção na ocorrência de calamidades;

- j) Benefícios natalidade;
- k) Benefícios funeral;
- l) Transporte e material esportivos para agremiações amadores de esportes, tais como: futebol de campo, voleibol, futsal, handebol, etc.;
- m) Pagamento de aluguéis de pessoas reconhecidamente carentes;
- n) Auxílios para contratação de casamento civil ou religioso;
- o) Auxílios e passagens para deslocamentos para outras cidades com objetivo de obter trabalhos;
- p) Materiais e demais despesas destinadas a obras de interesse comunitário, tais como: poços, açudes, barragens, estradas, etc.;
- q) Despesas com tratores equipados com grades e arados na preparação de terras para o plantio de pequenos agricultores, semente e outros insumos agrícolas;
- r) Transportes das pessoas e utensílios, quando da mudança do local de moradia (SAPÉ, Lei Municipal 976/09, art. 2°).

Apesar da Lei não determinar a fonte específica dos recursos ficou entendido que seu objeto se trata de uma provisão da política de assistência social. As possibilidades para compreensão do que é apresentado indica para o entendimento equivocado da matéria dos benefícios eventuais, o que não exclui as demais possibilidades como consequência; a utilização de recursos da assistência social de forma subsidiária e subalterna a outras políticas; bem como pode representar a tentativa de justificar a alocação de recursos de outras fontes para realizar as referidas “doações”, sob a justificativa dos critérios atribuídos aos benefícios eventuais.

Todavia, de acordo com a Lei, o local indicado para o cadastro prévio dos beneficiários é a Secretaria de Promoção e Assistência Social. Esse ponto apresenta-se contraditório também porque, considerando que os benefícios são de caráter eventual e visam atender também situações emergenciais, não há como prevê toda ocorrência.

Ainda no sentido do entendimento sobre o pertencimento do objeto da lei ao âmbito municipal da política de assistência social, adiante é referida a necessidade de submissão da utilização dos recursos destinados à finalidade da Lei ao controle e fiscalização por parte do CMAS.

Além de toda a irregularidade observada na Lei é, ainda, por força desta conferido ao beneficiário a obrigação de informar à Secretaria de Promoção e Assistência Social os casos de cessão da “situação de carência prevista na Lei [...] para fins de que seja baixado o seu cadastro, ou a fim de que nele conste informação de que não mais tem direito aos benefícios eventuais previstos nesta Lei, sob pena de ser punido civil e penalmente” (SAPÉ, Lei Municipal 976/2009, Art. 5°, § 3°).

Tal atribuição tem por objetivo limitar a concessão dos benefícios eventuais, porém, os benefícios de prestação compulsória em si (natalidade e funeral) são devidos à família em

número igual ao da ocorrência desses eventos (o que é explicitado, posteriormente, na própria Lei) e, no caso dos demais benefícios, não está excluída sua concessão pelo número de vezes em que se façam necessário.

Além disso, a referida incumbência desvincula a concessão dos benefícios eventuais da necessidade do acompanhamento familiar e da integralização às demais garantias do SUAS, responsabilizando punitivamente os usuários por uma atribuição que deve ter o caráter protetivo e emancipatório, inerente à proteção social básica da assistência social.

Quanto aos benefícios natalidade e funeral, três aspectos merecem destaque. Primeiramente nos referimos à vinculação da concessão desses benefícios que, ressalte-se, é compulsória, à disponibilidade orçamentária. Nesse sentido, desconsidera-se a necessidade do exercício racional da gestão, da vigilância socioassistencial e o princípio da constituição de provisão certa para enfrentar com agilidade e presteza eventos incertos.

O segundo aspecto destacado diz respeito à necessidade de comprovação *imediatada* situação de vulnerabilidade, de acordo com enquadramento do usuário nos critérios adotados pela Lei, inclusive no ato de requerimento do benefício funeral, o que contraria o princípio de desvinculação de comprovações complexas e vexatórias de pobreza.

Por último, ressalta-se que a Lei garante a existência de uma unidade de atendimento 24 horas para o requerimento e concessão do benefício funeral, o que, adiante-se, não se verifica na prática.

No mais, ao tratar sobre a forma de prestação⁸⁰, bem como dos prazos para requerimento e concessão dos benefícios natalidade e funeral⁸¹, a Lei Municipal está em consonância com o que é preconizado nas normativas nacionais, porém em nada se referindo aos demais tipos de benefícios.

Quanto à “distribuição” dos benefícios previstos na Lei, fica a cargo do Poder Executivo através de seu órgão ou Secretaria competente, não se referindo aí, especificamente à Secretaria de Promoção e Assistência Social.

⁸⁰Em pecúnia ou em bens de consumo e, no caso do benefício funeral, prevendo, também, a forma de ressarcimento.

⁸¹No caso do benefício natalidade o requerimento deve ser realizado até 90 dias após o nascimento e a concessão deve ser prestada até 30 dias após o requerimento. Quanto ao benefício funeral, deve ser requerido imediatamente após o falecimento, ou, no caso de ressarcimento, pode ser requerido até 30 dias após o óbito, devendo ser pago no prazo de até 30 dias após o requerimento.

É ainda observada na Lei, mais uma vez, a confusão em relação ao seu objeto específico, no caso os benefícios eventuais, pois ainda vem a tratar dos critérios para o repasse de verbas públicas para entidades privadas sem fins lucrativos, referindo-se às entidades culturais, educacionais e assistenciais.

De modo geral, percebe-se, pelo explícito na Lei, que há uma compreensão bastante equivocada sobre a matéria dos benefícios eventuais, sobrecarregando a assistência com responsabilidades que não são da sua alçada, cujo atendimento pode vir a comprometer a satisfação de suas demandas específicas.

Observa-se também a utilização de termos que remetem a compreensão dos benefícios eventuais ao âmbito da ajuda e da doação, tais como “auxílio” (SAPÉ, Lei Municipal 976/2009, Art. 1º, § 1º) e “**distribuição** dos serviços, produtos, gêneros e demais benefícios” (SAPÉ, Lei Municipal 976/2009, Art. 9º, grifo nosso). Distanciando a compreensão dos benefícios eventuais da condição de direito social assegurado no âmbito de uma política pública.

Sendo esta a compreensão mais ampla verificada pela análise do documento legal que regulamenta a concessão dos benefícios eventuais no município de Sapé, na seção seguinte são apresentadas as primeiras impressões sobre sua oferta pela gestão municipal da política de assistência social, obtidas por meio da análise do cadastro dos beneficiários.

4.3.2 Primeiras impressões: o cadastro dos beneficiários

O acesso aos cadastros dos beneficiários foi previamente concedido pela gestão municipal da assistência social, sendo a equipe bastante prestativa no sentido de fornecer as informações solicitadas. A coleta de dados dos cadastros se realizou em 05 visitas com esta finalidade específica, sendo os dados mais relevantes descritos ao longo desta seção.

Por observação, verificou-se, inicialmente, que a demanda pelos benefícios eventuais no município de Sapé efetua-se, principalmente, de forma espontânea, com os usuários procurando diretamente o órgão gestor da política de assistência social. Pondera-se ainda que parte da demanda seja encaminhada por profissionais da assistência social, bem como por determinação do poder judiciário.

Considerando o atendimento às solicitações nos meses de junho, julho e agosto de 2013, verificou-se uma média de concessão de 95 benefícios eventuais por mês⁸², entretanto com um aspecto bastante peculiar: desse total, 75 eram concedidos, mensalmente⁸³, aos mesmos usuários, referente ao pagamento de aluguéis (conhecido por “auxílio aluguel”) no valor de R\$ 100,00.

Tão logo, é possível afirmar que esta particularidade compromete uma parte considerável do orçamento da assistência social, assumido como forma de benefício eventual o que adquiriu características de um benefício continuado.

Nesses casos, a situação inicial emergencial ou de vulnerabilidade social ou temporária que deu origem a esse atendimento já deveria ter sido solucionada de forma mais eficiente, através das medidas adequadas, tais como a execução de programas habitacionais. Em consequência, a capacidade de atendimento às solicitações de outros usuários é reduzida, o que, ressalte-se, não significa dizer que os beneficiários do “auxílio aluguel” não estejam em situação que justifique uma atenção legítima.

Além deste, foi identificada nos cadastros da Secretaria de Promoção e Assistência Social a concessão dos seguintes benefícios, de acordo com a denominação observada nos documentos em questão: benefício funeral, cesta básica, ajuda de custo, exame médico, medicamento, gás, pagamento de conta de água, pagamento de conta de energia e 2ª via de registro civil.

Em uma primeira análise, verificou-se que, ao longo de 03 meses, não foi feita a concessão de nenhum benefício natalidade, considerado de prestação compulsória pela LOAS e pela normatização federal específica. Para o atendimento satisfatório aos usuários por este benefício da proteção social básica, faz-se necessária a articulação entre os programas da assistência social e da saúde para acompanhamento das gestantes, cada um em seu respectivo âmbito de atenção.

Por outro lado, observou-se a concessão do outro tipo de benefício considerado de prestação obrigatória, o benefício funeral. Em todos os casos observados, o benefício ofertado apresentava o mesmo valor monetário (R\$ 650,00), não sendo possível identificar a forma de

⁸² Não foi observado o registro das solicitações de benefícios eventuais que não vieram a ser atendidas.

⁸³ Nos casos em que constava o tempo de recebimento, observou-se uma variação entre 11 meses e 09 anos.

pagamento. Um aspecto limitante no sentido da análise desse benefício, especificamente, foi o fato de não constar na documentação apresentada o endereço das famílias beneficiadas.

Como se observou mais acima, provisões próprias da política pública de saúde (medicamento e exame médico) também compuseram o rol dos benefícios ofertados pela assistência social. No entanto, apesar da conduta ser vedada pelo Decreto Presidencial 6.307/07, bem como ter sido alvo específico da posterior publicação da Resolução n. 39/2010 do CNAS⁸⁴, a Lei Municipal n. 976/09 prevê a concessão desses e de outros benefícios de responsabilidade de áreas diversas, como visto na seção anterior.

Além dos aspectos elencados, destaca-se a compreensão de que a aquisição de cestas básicas e de gás de cozinha, o pagamento de contas de água e energia elétrica, e o pagamento de taxas para retirada de 2ª via de registro civil se apresentam legitimamente como benefícios eventuais, uma vez que seja identificada a existência de situações emergenciais e/ou a vivência de situação de vulnerabilidade social ou temporária pelo usuário, na medida em que a ausência desses itens e serviços, de alguma forma, compromete a sobrevivência do mesmo e de sua família.

No sentido desta compreensão, acrescenta-se que é de extrema importância que a oferta dos referidos benefícios efetivem-se no sentido de sua afirmação enquanto direito social relativo à cidadania e de forma integrada às demais provisões da assistência social. Feita esta consideração, salienta-se que a observação de algumas situações que induzem o entendimento para o lado contrário deste direcionamento.

Em alguns casos, pôde ser observada a presença do título de eleitor na composição dos documentos necessários para identificação do beneficiário, o que se torna desnecessário quando da existência e apresentação de outros documentos com esta finalidade. Em uma situação específica, foi verificada a existência de uma nota relativa à negação do beneficiário em fazer o registro fotográfico do ato de entrega do benefício. Por isso, o formulário aplicado com os sujeitos desta pesquisa fez questionamentos próprios na busca de dimensionar e analisar a ocorrência destas situações.

⁸⁴ “Dispõe sobre o processo de reordenamento dos Benefícios Eventuais no âmbito da política de Assistência Social em relação à Política de Saúde” (BRASIL, CNAS, RES. N. 39/2010).

Foram observados, também, valores diferenciados para benefícios do mesmo tipo, concedidos em um mesmo mês, sem a indicação dos critérios e motivos para essa diferenciação, como no caso da cesta básica⁸⁵ e do gás de cozinha⁸⁶.

Para finalizar as considerações sobre a análise realizada nos cadastros dos beneficiários eventuais da Secretaria de Promoção e Assistência Social de Sapé, atenta-se para o fato de que, à exceção dos casos do “auxílio aluguel”⁸⁷, de modo geral, não se observou a existência de documento que fizesse menção ao atendimento pelos profissionais da proteção social básica, tais como relatório e/ou parecer social.

Feitas estas observações, a seção subsequente deter-se-á aos dados obtidos através da aplicação dos formulários junto aos usuários que tiveram acesso aos benefícios eventuais, com base no mês de agosto/2013, a fim de confirmar e complementar as informações elencadas, bem como de trazer novos elementos para estudo.

4.3.3 Observações sobre a aplicação do formulário

Considerando, no momento, especificamente os benefícios eventuais concedidos no mês de agosto de 2013⁸⁸, no gráfico abaixo se observa a proporção aproximada atingida por cada tipo de benefício concedido.

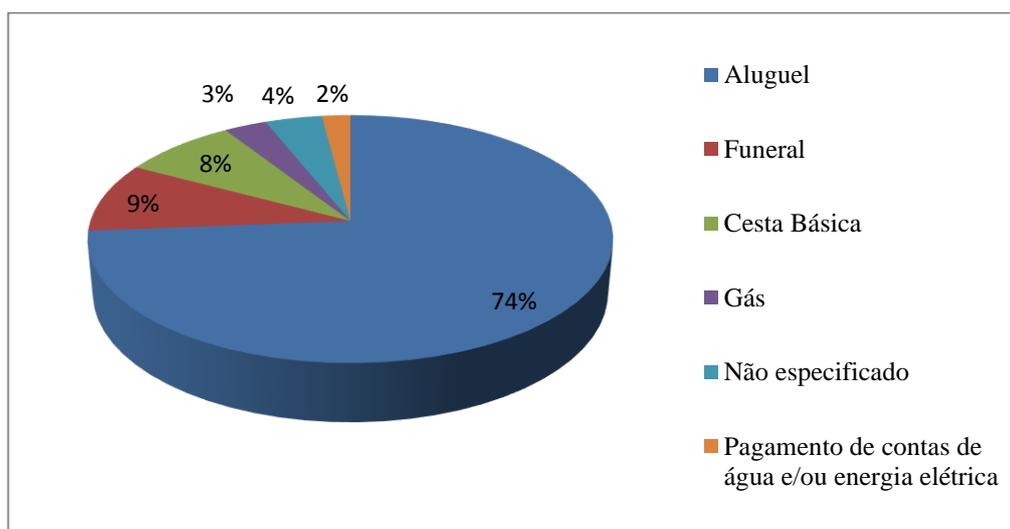
⁸⁵ Variável entre R\$ 40,00 e R\$ 50,00 no mês de agosto de 2013.

⁸⁶ Valores mencionados, com base no mês de agosto de 2013: R\$ 35,00; R\$ 40,00 e R\$ 50,00.

⁸⁷ A atual gestão realizou, de início, um recadastramento dos beneficiários do “auxílio aluguel”, processo no qual foram feitos estudos de casos com a emissão de parecer psicossocial fundamentado pela equipe técnica dos CRAS e da própria Secretaria.

⁸⁸ No total de 103 benefícios, como mencionado anteriormente.

Gráfico 4 - Benefícios Eventuais Concedidos no Mês de Agosto de 2013, por tipo (%).



De modo geral, o maior obstáculo na aplicação dos formulários foi a dificuldade em encontrar os usuários nos endereços descritos no cadastro, tanto por estarem incompletos (faltando o número das residências e, algumas vezes, até mesmo, o nome do bairro), quanto pelo fato de muitos beneficiários não residirem mais naquele local indicado.

Além deste, três usuários se recusaram em participar da pesquisa, transparecendo medo, mesmo diante de toda a explicação fornecida e da garantia do sigilo necessário através da assinatura da leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Ainda, alguns sujeitos participantes questionaram diversas vezes sobre a forma pela qual haviam sido identificados e se este estudo possuía alguma ligação direta com Prefeitura Municipal.

Mostrava-se evidente o desconhecimento da terminologia *benefícios eventuais* pelos sujeitos, por isso, fez-se necessária uma breve explicação sobre o objeto deste estudo antes de se iniciar a aplicação de cada formulário.

O tempo de duração média de aplicação do formulário foi de, aproximadamente, 35 minutos, pois sua estrutura é composta, em grande parte, por questões do tipo fechadas. Nas questões abertas, as respostas foram em sua maioria curtas e, muitas vezes, limitadas, situação em que se buscou estimular o sujeito a complementá-las.

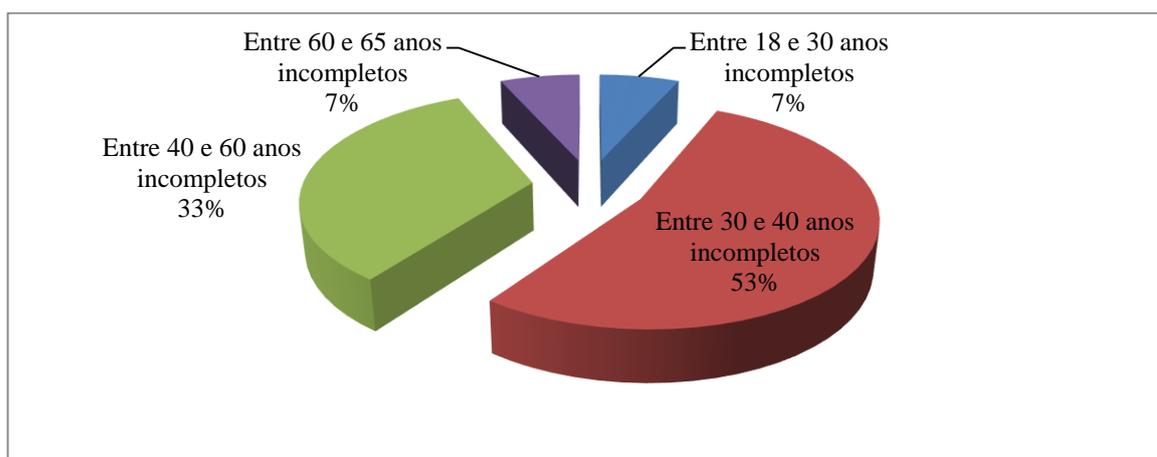
Esse último fator, no entanto, não prejudicou a coleta de dados da pesquisa, tendo em vista que já havia sido considerado no momento de elaboração do formulário e, por isso, mesclou-se os dois tipos de questões (abertas e fechadas) para apreensão dos elementos pretendidos.

Outro aspecto a destacar é que alguns sujeitos receberam a pesquisadora com bastante entusiasmo, disponibilizando-se a participar de outros momentos que se fizessem necessários e expressando o interesse pelos resultados obtidos com a pesquisa.

4.3.4 O Perfil dos Sujeitos

Entre os sujeitos pesquisados, identificados com base nos registros da Secretaria de Promoção e Assistência Social, 12 eram do sexo feminino (80%) e apenas 03 eram do sexo masculino, com idade, predominantemente, entre 30 e 59 anos, de modo geral. Em relação à faixa etária dos beneficiários, a análise se deu considerando os seguintes grupos⁸⁹:

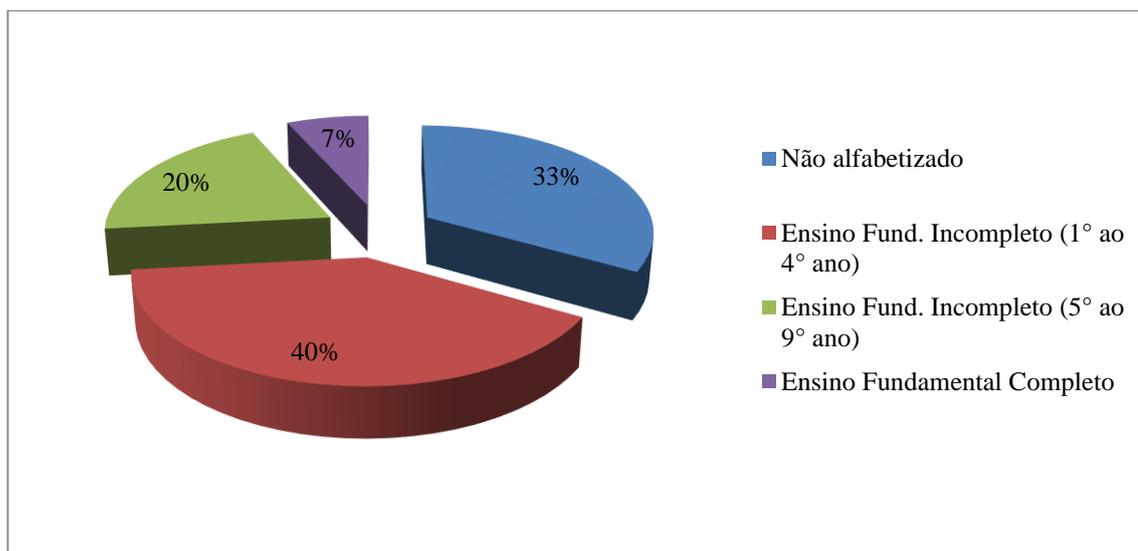
Gráfico 5 – Faixa Etária dos Sujeitos (%)



Como se observa, o estudo demonstra que, no município de Sapé, entre os usuários dos benefícios eventuais estão concentradas mulheres na idade adulta. E retomamos os dados estatísticos do município sobre a faixa etária na qual incide o maior número de pessoas com baixo nível de escolaridade, os sujeitos demonstram situação similar, como se observa no gráfico a seguir.

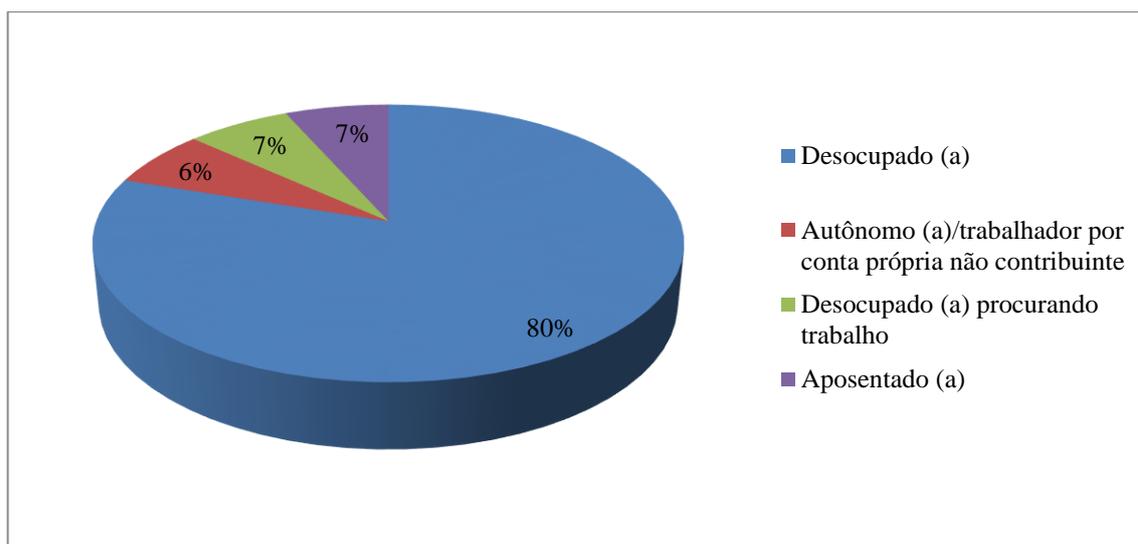
⁸⁹ A análise considerou, ainda, o grupo etário “maior de 65 anos” no qual não foi identificado nenhum sujeito.

Gráfico 6 – Escolaridade dos Sujeitos (%)



A situação ocupacional dos sujeitos acompanha o baixo nível de escolaridade, visto que apenas 01 dos sujeitos entrevistados chegou a concluir o ensino fundamental. Assim, grande quantidade de beneficiários se identificou como “desocupado” (12), mesmo considerando opções como “autônomo”, “trabalhador na produção para o próprio consumo” e “tem um trabalho eventual”. Essa situação não está dissociada da situação geral do município de Sapé, que apresenta baixo índice de ocupação e, dentre estes, um reduzido grau de formalização.

Gráfico 7 – Situação Ocupacional do Sujeito (%)



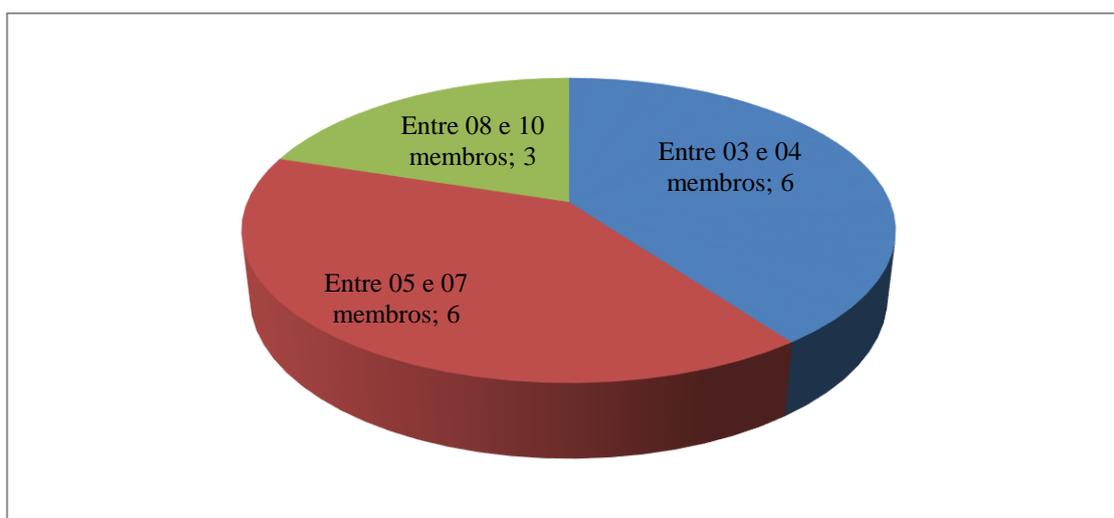
Partindo para a composição familiar dos sujeitos da pesquisa foi verificado que, do total, 11 afirmaram ser civilmente solteiros, 02 disseram viver em união estável, 01 era casado e 01

outro divorciado. No entanto, considerando o universo da pesquisa, 07 sujeitos afirmaram ter a presença de um (a) cônjuge ou companheiro (a) na estrutura familiar.

Faz-se importante destacar que, no geral, os próprios sujeitos se identificaram como responsáveis pelo grupo familiar, dos quais 08 eram do sexo feminino e 02 do sexo masculino⁹⁰. Porém, à exceção de uma participante do sexo feminino que afirmava ter um cônjuge ou companheiro na composição familiar, todas as outras (04) identificaram os seus respectivos como as pessoas de referência das famílias.

As famílias apresentaram-se numerosas com a quantidade média de membros variando de “entre 03 e 04 membros” (06 famílias) aos patamares de “entre 05 e 07 membros” (06 famílias) e “entre 08 e 10 membros” (03 famílias) de forma mais concentrada.

Gráfico 8 – Quantidade média de membros das famílias



As famílias eram compostas em grande parte pela presença de cônjuges / companheiros (as) e filhos (as) (05 famílias) ou apenas pela relação de filiação entre o sujeito e os demais membros (05 famílias), acrescido da presença de relações dos tipos genro / nora, neto (a), e sobrinho (a) em situações pontuais⁹¹.

Do total de famílias (15), 12 eram beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), onde, na maioria dos casos (10), o valor do benefício constituía a única fonte de renda familiar. Esse dado demonstra a capilaridade do PBF e reafirma sua importância para a proteção social das

⁹⁰ Entre os participantes do sexo masculino, 01 deles atribui ao genitor a responsabilidade pelo grupo familiar.

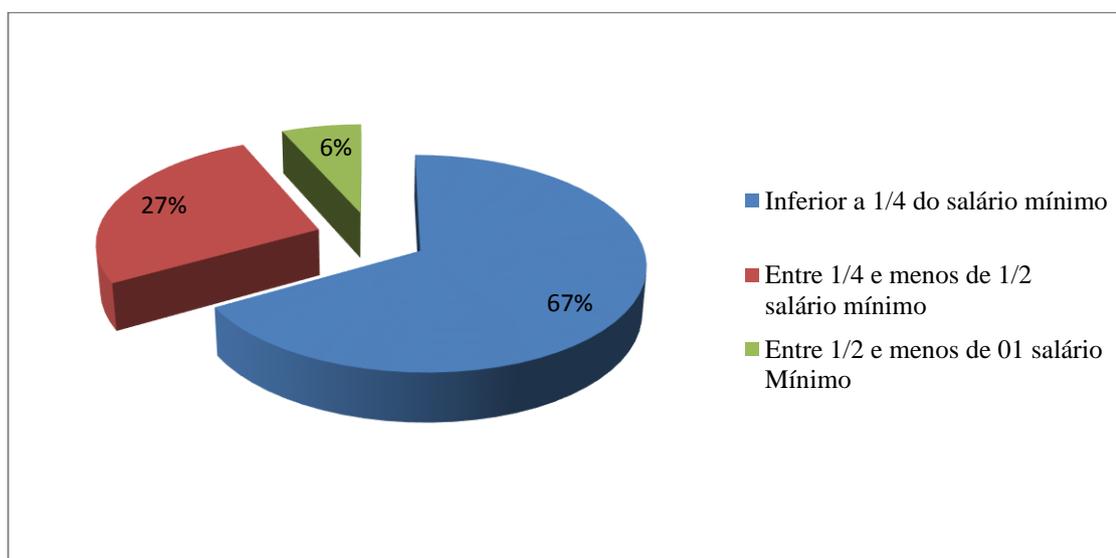
⁹¹ À exceção de 01 caso, em todos os outros foram identificadas a presença de filhos na composição familiar. No caso em questão, o sujeito residia com os pais e 01 irmã.

famílias brasileiras, ressalvados os aspectos debatidos no capítulo 02. Nesse ponto da análise, ressaltam-se também os dados anteriormente apresentados, relativos ao baixo grau de ocupação dos sujeitos da pesquisa e do município de Sapé como um universo mais amplo onde estão inseridos, bem como às demais características do mercado de trabalho local.

Continuando a análise dos dados obtidos sobre os programas de transferência de renda da assistência social, verificou-se que 02 dos sujeitos participantes da pesquisa eram beneficiários do BPC para pessoa com deficiência. Assim como membros de mais 03 famílias (com 01 beneficiário cada). Ainda nesse sentido, 01 família afirmou ter em sua composição 01 idoso beneficiário do mesmo benefício de prestação continuada⁹².

Feitas as considerações acima, destaca-se que a renda familiar per capita dos sujeitos ficou concentrada em patamar inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo (10), o que os identifica, preliminarmente, como indivíduos/famílias em situação de vulnerabilidade social pela variável da renda, conforme indica a PNAS (CNAS, 2015 a)⁹³. As demais faixas de renda familiar per capita, mencionadas pelos sujeitos, se encontram discriminadas no gráfico abaixo.

Gráfico 9 – Renda familiar per capita (%)



Porém, verificou-se que em todas as situações houve a conjunção da variável de renda com outras variáveis adotadas pela PNAS (CNAS, 2015 a) para definição da vivência de situações de vulnerabilidade social pelas famílias. Além disso, mesmo quando desconsiderada

⁹² No total, verificou-se a presença de membros beneficiários do BPC em 06 famílias, sendo 05 beneficiários do tipo “pessoa com deficiência” e 01 do tipo “idoso”.

⁹³ Medida de indigência considerada pela PNAS (CNAS, 2015 a).

a situação de vulnerabilidade social pela renda, todos os sujeitos tinham esta situação definida por, no mínimo, 01 variável distinta. As variáveis identificadas foram:

- família com renda per capita inferior a ½ salário mínimo, com pessoas de 0 a 14 anos e responsável com menos de 4 anos de estudo (09);
- família na qual há uma chefe mulher, sem cônjuge, com filhos menores de 15 anos e analfabeta (01);
- família com renda per capita inferior a ½ salário mínimo, com pessoa de 60 anos ou mais (02);
- e família com renda per capita inferior a ½ salário mínimo, com uma pessoa deficiente (07).

Há também as variáveis para identificação de situações de vulnerabilidade social que estão vinculadas à situação do domicílio, das quais foram observadas as seguintes:

- mais de 02 pessoas por dormitório (09);
- domicílios particulares permanentes com abastecimento de água proveniente de poço ou nascente ou outra forma (01);
- e domicílios particulares permanentes com escoadouro ligado à fossa rudimentar, vala, rio, lago, mar ou outra forma (08).

O Decreto Presidencial n. 6.307/07 define, por sua vez, situações que possam ser identificadas como de vulnerabilidade **temporária**, as quais também são critérios para acesso aos benefícios eventuais. Esta pesquisa buscou apreender a vivência dessas situações pelos sujeitos através do formulário aplicado, sendo obtidos os dados demonstrados no quadro a seguir.

Quadro 6 – Vivência de Situações de Vulnerabilidade temporária pelos sujeitos

Vivência de Situações de Vulnerabilidade Temporária em Decorrência de:	Número de Sujeitos Identificados:
Falta de documentação	02
Privação alimentar	14
Perda circunstancial decorrente da ruptura de vínculos familiares, da presença de violência física ou psicológica na família ou de situações de ameaça à vida	14
Situação de abandono ou da impossibilidade de garantir abrigo aos filhos	0
Falta de domicílio	05
Desastres e calamidades públicas	01
Outras situações sociais que comprometam a sobrevivência	15

Chama-se atenção para o grande número de sujeitos que afirmaram ter passado por situação de privação alimentar, levando à indução de outros níveis de privação que se tenha atingido antes que fosse privada a necessidade mais básica do ser humano: a alimentação.

Os dados sobre a fragilização dos vínculos familiares também são alarmantes e corroboram para a necessidade de a assistência social atuar mais efetivamente sobre esse aspecto, como preconizado pela LOAS e pela PNAS. O fortalecimento dos vínculos familiares deve ser priorizado pelas ações da proteção social básica do SUAS, visando, assim, evitar a ocorrência de violação de direitos e rompimento dos vínculos.

Sobre a falta de domicílio, diversas situações de expulsão do local de moradia pela polícia e/ou justiça foram relatadas pelos sujeitos e este aspecto relaciona-se, diretamente, com a concessão do “auxílio aluguel”, pago com o recurso da assistência social, analisado adiante com mais propriedade.

Em relação às demais situações comprometedoras da sobrevivência dos sujeitos, foram mencionadas o acometimento de doenças graves por pessoas da família bem como o falecimento de membros, tanto pela contribuição financeira para a manutenção do grupo familiar quanto pelas despesas provenientes dessas ocorrências.

Face às vicissitudes mencionadas, os pesquisados reconheceram ter recebido assistência pelo poder público na forma de atendimento médico hospitalar nos casos de doença (05); de oferta de benefício eventual do tipo funeral nos casos de falecimento (02); de oferta de benefício eventual do tipo “auxílio aluguel” em algumas situações de falta de domicílio (01); de abrigo à família quando da ocorrência de enchente (01); e de encaminhamento por parte do poder judicial (01).

Deixa-se claro que a menção à assistência recebida foi livre por parte dos sujeitos, mesmo ficando subentendido que tenha havido maior número de ocorrência nas formas de atenção pelo poder público, considerando o número de sujeitos desta pesquisa que obtiveram acesso aos benefícios eventuais. Porém, a não intervenção nesse sentido visa preservar a própria percepção dos usuários sobre os benefícios eventuais, objetivo central deste estudo.

4.3.5 O acesso dos usuários aos benefícios eventuais no município de Sapé

Dadas às limitações das informações constantes no cadastro dos beneficiários, buscou-se, através do formulário, caracterizar os benefícios eventuais concedidos e sua oferta pela assistência social no município de Sapé, levando em consideração os dados fornecidos pelos sujeitos.

Buscou-se, também, apreender outras informações relativas à natureza dos benefícios eventuais, tais como, a forma de conhecimento e de acesso pelos beneficiários, o local de requerimento e recebimento do benefício e o atendimento disponibilizado aos usuários.

Tais elementos se mostram essenciais para a compreensão da forma pela qual os usuários reconhecem os benefícios eventuais, se como um direito social ou uma ajuda, objetivo primário deste estudo.

Antes de tudo, ratifica-se a informação de que a seleção dos sujeitos participante da pesquisa se deu pelo método de amostra aleatória simples. Portanto, mesmo considerando a gama de benefícios eventuais concedidos no mês de agosto de 2013, demonstrada anteriormente, nem todos foram contemplados nessa caracterização.

Logicamente o “auxílio aluguel” teve uma representação mais expressiva entre os tipos de benefícios recebidos pelos sujeitos (13), dada a proporção que ocupa no universo considerado pela pesquisa. Nesse caso, os dados constantes nos cadastros dos beneficiários foram confirmados pelas informações colhidas⁹⁴.

Além deste, foram representados os benefícios para retirada de 2ª via de documentação civil (01) e para a aquisição de gás de cozinha (01). No entanto, 02 dos beneficiados pelo “auxílio aluguel” afirmaram já ter recebido mais de 01 tipo de benefício eventual, o que tornou possível a caracterização do benefício denominado de “cesta básica”.

Quanto aos benefícios para retirada de 2ª via de documentação civil e para aquisição de gás de cozinha, estes foram recebidos pelos sujeitos apenas uma vez, prestados, respectivamente, na forma de pecúnia e de bens de consumo.

⁹⁴ O pagamento do benefício é feito mensalmente, em pecúnia, no valor de R\$ 100,00, com o tempo de recebimento pelos sujeitos variando ente 01 e 09 anos.

No primeiro caso, particularmente, foi informado pelo sujeito que o valor pago foi dividido em duas prestações, o que não é previsto nas normativas relativas aos benefícios eventuais. Além disso, presume-se que a quitação do serviço pela usuária não tenha se efetuado em parcelas.

O benefício de “cesta básica”, nesta situação específica, foi concessionado na forma de bens de consumo entre duas e cinco vezes a sujeitos já beneficiados pelo “auxílio aluguel”, o que demonstra que a limitação à prestação de apenas 01 benefício por usuário não se aplica na prática⁹⁵, fator que pode ser avaliado positivamente, apesar de demonstrar a fragilidade da legislação municipal.

Ao questionar sobre a forma pela qual o sujeito teve conhecimento sobre a existência dos benefícios eventuais, buscou-se avaliar o cumprimento dos princípios constantes no Decreto 6.307/07, relativos à igualdade de condições no acesso à informação e à ampla divulgação dos critérios para sua concessão.

Entretanto, as informações, no geral, demonstraram que a execução dos benefícios eventuais, nesse sentido, vem se dando de maneira contrária a esta compreensão. Entre as formas de conhecimento, grande parte dos sujeitos (33%) afirmou ter tido a indicação de pessoas conhecidas, havendo, inclusive, o relato de uma usuária que veio a substituir a “vaga” de uma irmã que recebia o auxílio aluguel, mas que mudou de cidade.

Entre os sujeitos referidos acima, 02 afirmaram, ainda, que a pessoa conhecida a quem se referia exercia cargo político no município no dado momento em que lhes prestou a informação sobre os benefícios eventuais, acrescentando que existia uma relação de amizade entre os mesmos.

Outra forma de conhecimento, mencionada por igual percentual de sujeitos (33%), foi a indicação para recebimento por parte do Poder Judiciário, o que traduz a forma pela qual se iniciou o pagamento do auxílio aluguel pela Prefeitura Municipal, o qual é feito por meio de recursos próprios do orçamento da assistência social.

Nesse sentido, faz-se importante uma breve descrição de como foi iniciada esta situação. De acordo com as informações coletadas, o “auxílio aluguel” passou a ser prestado pela gestão municipal com mandato entre os anos de 2005 e 2008, mediante determinação judicial, uma

⁹⁵Como definido na Lei Municipal.

vez que os usuários foram despejados de casas populares, às quais haviam ocupado, dando sequência à ocupação da sede do Projeto Sapeca⁹⁶, conforme se observa na transcrição seguinte:

Vieram até a gente porque a justiça chamou o prefeito / a prefeita, que na época era a prefeita F /, para que ela tomasse providência para tirar o povo de lá, arrumasse um jeito, desse algum jeito pra tirar a gente de lá. Aí, então, ela veio com essa medida do aluguel. Eu acho que foi quando formaram esse negócio aí, a gente foi chamado na prefeitura / no fórum / e teve essa coisa do aluguel (USUÁRIA 02).

Esses primeiros beneficiários se organizaram para reivindicar o atendimento da demanda apresentada, inclusive, foi mencionada a orientação por parte do Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST). De acordo com as informações, no mesmo período foi iniciada a construção de casas populares destinadas aos usuários, no entanto, até a conclusão deste estudo, a entrega ainda não havia sido realizada.

Retomando a questão, quanto à indicação por parte de profissionais, foram mencionados os da política de assistência social e o de outras políticas públicas, entretanto por um número reduzido de sujeitos⁹⁷. Esse fato chama atenção porque, além de comprometer a execução dos benefícios eventuais sob os princípios mencionados mais acima, ainda compromete a sua afirmação enquanto provisão que integra a política de assistência social e que compõe a proteção social básica⁹⁸.

Apesar dessa constatação, o local predominantemente procurado pelos sujeitos (47%) para requerimento dos benefícios foi a Secretaria de Promoção e Assistência Social e, ainda, 01 dos sujeitos (7%) referiu-se, especificamente, ao CRAS. Em ordem decrescente, os demais locais procurados para requerimento dos benefícios eventuais foram: a sede da Prefeitura Municipal (27%), o Poder Judiciário (13%) e a residência do prefeito, em um dos casos (7%).

Como forma de complementar os dados apresentados logo acima, foi perguntado aos sujeitos qual o profissional ou pessoa de referência procurada no ato do requerimento dos benefícios, sendo observadas as respostas demonstradas no quadro abaixo.

⁹⁶Projeto executado pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba em parceria com a Prefeitura de Sapé, que atende crianças e adolescentes de 06 a 12 anos em situação de risco.

⁹⁷ 01 em cada caso, o que representa 7% do universo.

⁹⁸ Além destas formas de conhecimento, alguns dos sujeitos (13%) não souberam defini-la, especificamente, afirmando ter se dado por conhecimento próprio e 01, sujeito (7%), em particular, afirmou ter recebido as devidas informações na sede da Prefeitura Municipal.

Quadro 7 – Profissional / pessoa de referência procurada pelo sujeito por local de requerimento dos benefícios eventuais.

Local de Requerimento	Profissional / pessoa de referência
Secretaria de Promoção e Assistência Social (07)	Tesoureiro (04)
	Secretária de Promoção e Assistência Social (01) ⁹⁹
	“Primeira Dama” (01) ¹⁰⁰
	Secretária Adjunta de Promoção e Assistência Social (01) ¹⁰¹
	Assistente Social (01)
	Conselheiro Tutelar (01) ¹⁰²
Sede da Prefeitura	Prefeito (03)
Poder Judiciário	Juiz (02)
CRAS	Assistente Social (01)
Residência do Prefeito	Prefeito (01)

Estes mesmos profissionais / pessoas de referência foram, de modo geral, os próprios responsáveis pelo atendimento aos usuários que apresentaram no ato do requerimento os documentos de identificação solicitados¹⁰³. Em 27% dos casos, aproximadamente, foi solicitado aos sujeitos a apresentação do título eleitoral, fato que, por si só, apresenta uma conotação negativa e clientelista, uma vez que os demais documentos já atendem ao objetivo de identificar o usuário¹⁰⁴.

Sobre o tempo médio de espera para recebimento do benefício, 40% afirmou ter esperado mais de 30 dias¹⁰⁵, onde a espera chegou a atingir o tempo definido de 02 anos e meio

⁹⁹ Os sujeitos se referiram ao nome da pessoa que ocupava o cargo no momento do requerimento do benefício.

¹⁰⁰ Utilizando esta terminologia, o sujeito se referiu à Secretária de Promoção e Assistência Social, que, na ocasião do requerimento do benefício, também era esposa do Prefeito Constitucional do Município de Sapé.

¹⁰¹ Os sujeitos se referiram ao nome da pessoa que ocupava o cargo no momento do requerimento do benefício.

¹⁰² Os sujeitos se referiram pelo nome da pessoa que ocupava o cargo no momento do requerimento do benefício.

¹⁰³ Cédula de Identidade, Cadastro de Pessoa Física (CPF) e Comprovante de Residência.

¹⁰⁴ Além dos documentos mencionados, foram solicitados os documentos de identificação dois filhos de 37% dos sujeitos que apresentaram este tipo de relação na composição familiar. Em um caso pontual, especificamente referente ao beneficiário que fora atendido pelo CRAS, foi solicitada também a cópia do cartão para recebimento do benefício do Programa Bolsa Família para verificação do Número de Inscrição Social (NIS).

¹⁰⁵ Nesse patamar inclui-se o sujeito beneficiado pelo benefício para retirada de 2ª via de documentação civil.

no caso de um beneficiário do “auxílio aluguel”. As demais respostas variaram entre *recebimento imediato* (13%); *até 15 dias* (20%); e *entre 16 e 30 dias* (27%).

Apesar de a normatização nacional e a legislação municipal definir prazos para concessão apenas nos casos dos benefícios natalidade e funeral, a constituição de provisão certa para atender as contingências com agilidade e a garantia de qualidade e prontidão de respostas aos usuários estão estabelecidas como princípios que regem a concessão dos benefícios eventuais.

Dada a natureza urgente do atendimento às situações que demandam a concessão de benefícios eventuais, é incompreensível que seja tão incidente a demora no recebimento pelos usuários, a qual, em alguns casos, ultrapassa em muito os limites aceitáveis.

Após o requerimento, a concessão dos benefícios eventuais acontece na própria sede da Secretaria de Promoção e Assistência Social. Sobre este momento, 33% dos sujeitos afirmaram que houve o registro fotográfico em pelo menos uma das oportunidades em que receberam os benefícios. Em um dos casos de entrega de uma cesta básica a usuária afirmou ter sido fotografada entre as pessoas do prefeito e da “primeira dama”¹⁰⁶.

Essa situação remete a ações de cunho assistencialista e eleitoreiro, pois se deduz que as imagens serão utilizadas para promover a gestão, como se pode observar da experiência vivida nas atuais redes sociais da *internet*. A este fato acresce-se a análise sobre o apontamento existente no cadastro de um dos beneficiários que mencionam sua opção de não fazer o registro fotográfico, como se houvesse uma falha na contrapartida esperada pela gestão em relação ao beneficiário.

Considerando os dados apresentados sobre a forma de acesso aos benefícios eventuais, estes remetem ao desconhecimento da sua matéria por grande parte dos usuários e à fragilização do atendimento por parte da gestão. Assim, buscou-se, ainda, coletar informações a respeito do atendimento dos beneficiários pelos serviços da política de assistência social, com o intuito de analisar a integridade das ações.

Nesse sentido, 47% dos sujeitos afirmaram ter recebido visita domiciliar de profissionais da Secretaria de Promoção e Assistência Social durante o processo de

¹⁰⁶ Os sujeitos beneficiados pelo “auxílio aluguel” informaram que no momento do pagamento, que ocorre no dia 20 de cada mês ou no primeiro dia útil subsequente, por vezes é ofertado um café da manhã, oportunidade em que se faz o registro fotográfico.

requerimento dos benefícios eventuais e mais 33%¹⁰⁷ falou ter recebido essa forma de atendimento em momento posterior ao recebimento do benefício, para recadastramento.

A realização de visita domiciliar por parte dos profissionais da referida Secretaria, no entanto, pode ser analisado como um atendimento pontual a essa demanda, uma vez que 80% dos sujeitos afirmaram nunca ter sido atendido pela rede de serviços socioassistenciais.

Esta situação demonstra a desarticulação entre a concessão de benefícios eventuais e às demais provisões que devem ser garantidas pela assistência social, tendo em vista que essa oferta constitui uma medida urgente e que não possui uma finalidade isoladamente, fazendo-se imprescindível uma atuação ampliada no sentido de garantia da proteção social do indivíduo e da família, como já argumentado no capítulo anterior.

Além disso, há que se considerar que entre as famílias que negaram ter recebido atendimento pelos serviços da política de assistência social, inclui-se um alto número de sujeitos cuja família era beneficiária do Programa Bolsa Família e / ou apresentavam em sua composição familiar membros que recebiam o BPC. Este dado torna mais grave a situação, pois essa própria condição, além da verificação da vivência de situações de vulnerabilidade social, demandaria o atendimento pela rede, independentemente do acesso aos benefícios eventuais.

Esse e todos os demais elementos apresentados ao longo desse capítulo correlacionam-se com a percepção apreendida pelos usuários em relação aos benefícios eventuais que, por sua vez, traz desdobramentos específicos para o processo de afirmação da política de assistência social enquanto direito social.

Na seção seguinte destaca-se, portanto, o objetivo primordial deste estudo: a percepção dos usuários sobre os benefícios eventuais no município de Sapé e seus impactos para a consolidação da política de assistência social.

4.3.6 Entre o *direito* e a *ajuda*: a percepção dos sujeitos sobre os benefícios eventuais e seus rebatimentos para a concretização do direito à assistência social

¹⁰⁷ Todos relativos ao “auxílio aluguel”.

De acordo com o dicionário da língua portuguesa, a palavra “percepção” é um substantivo feminino, derivado do termo latim *perceptione*, que significa “ato ou efeito de perceber”. Por sua vez, o verbo “perceber” tem significado que se relaciona com o fato de “receber impressão por algum dos sentidos” ou “conhecer, entender, compreender”¹⁰⁸.

A percepção é, ainda, uma categoria estudada pela psicologia e define-se como composta pela sensação¹⁰⁹ e pela interpretação, fenômeno psicossocial através do qual os objetos ou fatos captados pelos órgãos sensoriais adquirem significado e que sofrem influência dos elementos culturais e subculturais¹¹⁰. Um mesmo fato social pode, então, oferecer percepções diferenciadas em virtude dos elementos variáveis da interpretação (PIOVESAN, 1970).

Assim, os elementos apresentados até o momento como resultado deste estudo, bem como as características pertinentes à realidade do município de Sapé, são importantes para o entendimento da percepção que os usuários da política de assistência social detêm sobre os benefícios eventuais, na forma explicitada ao longo deste capítulo.

As questões constantes no Bloco E do formulário aplicado junto aos sujeitos buscou identificar essa percepção e trazer outros elementos para a sua análise, mesclando questões dos tipos aberta e fechada. Como referido anteriormente, as respostas para as questões abertas apresentaram respostas relativamente curtas e com algumas limitações, mas, ainda assim, contêm em si elementos importantes para apreensão do objetivo da pesquisa que ora se apresenta.

Inicialmente, foi perguntado aos sujeitos sobre os motivos aos quais eles atribuíam o fato de ter recebido determinado benefício. De modo geral, as respostas obtidas remetem à questão da necessidade, da precisão 46,7% que se mescla com o que foi denominado de “compaixão”. Os elementos presentes na fala logo mais transcrita demonstram essa situação:

A que motivo a senhora atribui o fato de ter recebido o benefício? Por que a Sra. acha que recebeu esse benefício?)) Por necessidade mesmo [...] eu não tinha condições por

¹⁰⁸ PRIBERAM, 2015. Disponível em <http://www.priberam.pt/dlpo/percep%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 13/03/2015.

¹⁰⁹ (nota de rodapé: “Fenômeno de natureza biológica, dependente dos órgãos sensoriais e das estruturas nervosas; através das sensações, sobretudo da visão e da audição, o homem põe-se em contato com o meio que o circunda” (PIOVESAN, 1970, p. 87))

¹¹⁰ Piovesan (1970, p. 87) define *subcultura* como “cada uma das divisões de uma cultura complexa, resultante da combinação de características peculiares e distintivas dos vários segmentos em que uma sociedade pode ser dividida”, tais como a subcultura relativa aos sexos, a subcultura regional ou estadual, a subcultura dos grupos étnicos, a subcultura das classes sociais e a subcultura dos grupos étnicos, entre outras existentes na realidade brasileira e definidas pelo autor.

que eu só tenho o Bolsa Família, aí eu fui lá [na prefeitura] e conversei com ele [o prefeito] e por honra e glória do meu Senhor, Jesus tocou no coração dele e ele me deu (USUÁRIA 03).

Em outra situação, de forma pontual, o sujeito atribuiu o fato diretamente à relação pessoal que tinha com um vereador do município e o intermédio deste no processo de requerimento do “auxílio aluguel” após o desabamento da casa onde residia com a família. No discurso da beneficiária, pode-se perceber a importância atribuída a essa mediação:

Porque quando eu morava ali embaixo a minha casinha caiu, um terreninho que tem aqui embaixo caiu. Aí M, ele que é vereador, ele que arrumou pra mim esse aluguel [...] eu acho que se num fosse ele não sei, ainda *tava* lá embaixo com a casa no chão. Ele ficou muito em cima mesmo (USUÁRIA 08).

Um caso específico que contribui com elementos importantes nesse processo de análise é o da usuária que afirmou ter conhecimento de que existe um recurso específico para pagamento desses benefícios. Mas, ainda assim, o reconhece enquanto “ajuda”, tendo em vista que o processo depende da vontade dos agentes públicos, como se pode inferir da fala apresentada pela mesma:

Assim, não é um benefício. Eles dizem que é, *né*? Porque é uma ajuda que vem verba pra isso, pra ajudar a população, só que eles ficam só fazendo os outros de besta, pra lá e pra cá, enganando. Aí dá quando bem *quer*, eu acho que quando sobra dos gastos deles (USUÁRIA 04).

Por outro lado, um total de 33% dos sujeitos atribui à concessão dos benefícios à insistência no pleito junto à Secretaria de Promoção e Assistência Social, “brigando” pela concessão do benefício ou, ainda, porque os beneficiários se mobilizaram em prol daquela situação. Em muitos casos foi mencionado o encaminhamento pelo Poder Judiciário ou Ministério Público, referindo-se de forma específica à movimentação realizada pelos primeiros beneficiários do auxílio aluguel. Assim, observam-se as seguintes falas:

((a que motivo a senhora atribui o fato de ter recebido o benefício?)) Ah, foi com muita briga, *visse*? Muita briga mesmo, e só consegui porque eu sou uma pessoa assim, insistente. Não é nem questão de ser insistente, é a situação que eu vivo, porque se hoje em dia eu fosse uma pessoa que não tivesse boca, não soubesse conversar, eu acho que *tava* debaixo da ponte (USUÁRIA 11).

Olha, quando foi pra se cadastrar aqui, dentro dessa cidade aqui, minha mãe, minha irmã, tudo na luta ali. Só que o pessoal / tem uma irmã minha que ela tem deficiência que não anda tão bem, sabe? Aí minha mãe teve medo porque / o pessoal disse que a polícia vinha para bater aí todos saíram de dentro, só quem ficou foi eu [...] ((a que motivo a senhora atribui o fato de ter recebido o benefício?)) Porque foi pela justiça, porque SE FOSSE PELO PREFEITO, MOÇA, jamais. Foi pela justiça, eu corri atrás. Repare, muita gente vai atrás do aluguel, é negado, aí vem ali pra Promotoria (USUÁRIA 10).

Os discursos acima ilustram a resistência dos usuários durante o processo de requerimento, onde, na segunda fala, pode-se perceber o temor pela violência física de fato. Em ambos os casos as usuárias recorreram à intervenção pela Justiça e/ou pelo Ministério Público, ficando explícita a importância atribuída pelos sujeitos a essa intervenção.

Em seguida buscou-se, através do formulário, coletar informações a respeito de uma possível negação a outras solicitações feitas pelos mesmos usuários. Nesse sentido, 33% do total de sujeitos afirmou ter requerido também outros tipos de benefícios além dos que se relacionava no estudo, os quais lhe foram negados. Sabe-se que, pelos dados apresentados ao longo deste estudo, a concessão de benefícios eventuais não se limita, necessariamente, a um só tipo de benefício por usuário, nem tão pouco impede que um mesmo beneficiário receba mais de um tipo de benefício simultaneamente.

A questão que se apresenta é que o argumento utilizado em alguns casos, de que uma vez o beneficiário tenha sido contemplado com um tipo de benefício, o mesmo “não tem direito” a outro naquele mesmo momento, vai de encontro ao princípio de igualdade de condições no acesso às informações e na fruição dos benefícios eventuais, como previsto no Decreto 6.307/07, o que mais uma vez o desqualifica no sentido de sua afirmação enquanto direito social.

Tal argumento é utilizado mais constantemente para dar respostas às demandas solicitadas pelos beneficiados pelo “auxílio aluguel”, os quais afirmaram que essa conduta lhes trazem sentimentos como tristeza e revolta. Alguns sujeitos expressaram-se também sobre a insuficiência do valor pago frente ao real valor dos aluguéis, os quais variam de R\$ 100,00 até R\$ 250,00.

Apesar desses elementos, os sujeitos avaliaram de forma positiva o atendimento a eles dispensado. Fazendo uso de expressões curtas, ilustraram uma escala gradativa que vai de “médio / normal” a “ótimo”, concentrando-se no que foi definido como “bom” (67%). Houve, inclusive, por mais de uma vez, menção a uma melhora no atendimento pela gestão municipal da política de assistência social relativa ao período em que a pesquisa foi aplicada, quando comparado às gestões anteriores.

Em um caso específico a usuária reconheceu ter recebido um atendimento “educado”, mas que para isso fora preciso discutir com alguns funcionários, sugerindo, portando, a melhoria no atendimento prestado pela Secretaria de Promoção e Assistência Social. No sentido

das demais sugestões feitas pelos sujeitos, foram relacionadas também a necessidade de um atendimento igualitário para todos os usuários; a ampliação no atendimento às solicitações; e a finalização das casas populares destinadas a alguns dos beneficiários do “auxílio aluguel”, que ainda se encontravam em construção.

Pelos elementos inferidos das análises acima é possível afirmar que, mesmo reconhecendo a necessidade do atendimento a suas demandas e esboçando ideias que vinculam os benefícios eventuais à natureza do direito social, o distanciamento deste sentido se dá pelas distorções presentes no seu processo de oferta e operacionalização, que, por sua vez, refletem os equívocos já existentes no documento que os regulamentam em nível municipal.

Com o objetivo de avaliara importância dos benefícios eventuais para a sobrevivência dos sujeitos e de suas famílias, foi apresentada uma escala para atribuição de notas de 0 (nenhuma importância) a 10 (muita importância). A nota máxima teve maior incidência entre os sujeitos (73%), seguida pela nota 8,0 (20%), demonstrando que, a concessão dos benefícios eventuais contribui para a reprodução das famílias em questão.

Foi, ainda, avaliada com nota mínima numa situação pontual em que a respectiva usuária havia recebido o benefício para retirada de 2ª via de registro civil no mês de referência da pesquisa. No decorrer da aplicação do formulário a usuária demonstrou-se insatisfeita com o atendimento recebido pela Secretaria de Promoção e Assistência Social, enfatizando a quantidade de vezes em que precisou se deslocar até a referida secretaria e a decorrente demora durante este processo, o qual definiu como sendo “humilhante”.

Para complementar estas informações, a importância do benefício eventual para a sobrevivência dos sujeitos foi questionada em relação ao benefício de transferência de renda recebido pela família ou por membros do grupo familiar (PBF e/ou BPC). Essa comparação se fez inicialmente necessária para verificar a possível identificação, pelos sujeitos, de um atendimento pontual e da limitação em relação às possíveis formas de pagamento dos benefícios eventuais que não seja em pecúnia (bens de consumo ou ressarcimento).

Essa análise demandou estratégias específicas em virtude da peculiaridade apresentada pelo “auxílio aluguel”, o qual é pago mensalmente em pecúnia e, em muitos casos, vem sendo pago há longos anos a título de benefícios eventuais. Embora previsto na lei municipal e sem impedimento para sua concessão desde que observados seus princípios e critérios definidos na

regulamentação dos benefícios eventuais, nenhuma medida foi efetivamente apresentada¹¹¹ para dar resolutividade a uma questão que não apresenta características casuais e que, nessas condições, não garantirá, por si só, proteção social às famílias.

Partindo para a análise, foi constatado que, do total de sujeitos entrevistados, 53% afirmou que o benefício eventual possui a mesma importância do(s) benefício(s) de transferência de renda, uma vez que, de modo geral, o primeiro garante a moradia e o segundo a alimentação e o sustento da família. Todos os sujeitos em questão se apresentaram enquanto beneficiários apenas do “auxílio aluguel”, descartando-se o recebimento de outros tipos de benefício anteriormente.

Com base nessas informações, é possível constatar a sensação de segurança oferecida pelo pagamento de benefícios monetários e contínuos, o que, no entanto, não é característica pertinente à natureza dos benefícios eventuais. A segurança de moradia, como é o exemplo, deve ser garantida através da política de habitação, embora, em outras medidas, pode e deve ser articulada às garantias da política de assistência social, a fim de ampliar o espectro da proteção social.

Por outro lado, 40% dos sujeitos reconheceram o benefício eventual como de menor importância para a sobrevivência da família quando relacionado com o(s) benefício(s) de transferência de renda. À exceção de 01 dos sujeitos incluídos nesse patamar, todos os demais se classificam entre os que receberam os demais tipos de benefícios que não o “auxílio aluguel” ou que, mesmo o recebendo, tiveram a experiência de receber o benefício de “cesta básica” esporadicamente e na forma de bens de consumo.

Entre os motivos para a avaliação apresentada, os sujeitos argumentaram que o Bolsa Família constitui uma “ajuda” certa que garante a sobrevivência dos membros da família e a aquisição de diferentes itens de consumo, como alimentos e medicamentos; o fato do Programa ser de nível federal foi também mencionado como um aspecto positivo. Quanto ao BPC, a possibilidade de aquisição de bens de consumo também foi citada, mas chamou atenção o fato de ser reconhecido e afirmado enquanto um direito, quando comparado ao benefício eventual, remetendo-o a uma compreensão distinta.

Pode-se perceber, então, que fica clara a diferença na compreensão entre aqueles que estão recebendo o benefício de forma contínua e em pecúnia daqueles que apenas receberam

¹¹¹ Até a conclusão deste estudo.

algum tipo de benefício esporadicamente e em bens de consumo ou que, mesmo recebendo o "auxílio aluguel", receberam o benefício de "cesta básica" em ocasiões pontuais.

Os elementos capturados e elencados em análise ao longo deste capítulo permitem inferir que a percepção dos usuários sobre os benefícios eventuais se dá em um sentido diferenciado do direito social. Isto se dá como reflexo do próprio documento normativo, bem como das vicissitudes identificadas na prática de sua oferta e operacionalização.

Apesar da constatação, as questões subsequentes estão direcionadas a apreensão direta da percepção que os sujeitos detêm sobre os benefícios eventuais. No entanto foram formuladas duas questões com esse mesmo objetivo, uma do tipo aberta e outra fechada.

O intuito da primeira questão era não oferecer influência sobre as respostas dos pesquisados ao mencionar termos como *direito* e como *ajuda*, por isso foi formulada a pergunta "com suas palavras, o que os benefícios eventuais significa para você?" As respostas foram curtas, mesmo diante do estímulo do aplicador e, em alguns casos se distanciaram do objetivo proposto, pois em 60% dos sujeitos apresentam respostas do tipo "[significa] tudo"; "significa muito"; "é muito bom" e "não sei".

Porém, entre os demais 40% dos sujeitos, apesar de resumidas, as respostas ofereceram os elementos pretendidos, definindo os benefícios eventuais como uma "ajuda", como se exemplifica pela análisedas seguintes falas:

Significa uma boa ajuda. Tanto eu como os outros precisam e eles ajudam, né?
(USUÁRIO 09).

Rapaz, significa pra mim muita coisa porque se não fosse a ajuda deles nem a ajuda de *mim* pra trabalhar e conseguir pagar esse aluguel a gente vivia debaixo da ponte
(USUÁRIA 11).

Se me ajudasse pelo menos no aluguel significava muita coisa, pelo menos alguma ajuda, ficaria muito agradecida. Ou se pelo menos fizessem meu cadastro nas casas para eu receber (USUÁRIA 04).

Em seguida, os sujeitos foram diretamente questionados sobre qual das palavras definiria melhor a relação entre eles e o benefício eventual recebido, se *direito* ou *ajuda*. As respostas obtidas reafirmaram o que fora identificado, ou seja, que a percepção dos usuários se distancia da noção de direito (43%) e aproxima-se da noção de ajuda (57%), apesar da pequena diferença entre os percentuais.

Em uma dada situação, em que o pesquisado era beneficiário do "auxílio aluguel" e havia recebido "cesta básica" em outras situações, o mesmo definiu o primeiro como *direito* e o segundo como *ajuda*:

O do aluguel é um direito dele. Eu acho, *né?* A cesta básica / eu não / não é um direito deles não, agora o aluguel... É um direito do prefeito ajudar a quem não tem casa, *né?* (USUÁRIA 06).

Apesar da utilização do termo "direito" é evidente que a usuária referia-se, no contexto do discurso, no sentido de *obrigação*. Certamente a divergência na percepção entre um e outro tipo de benefício da mesma natureza vincula-se aos diversos elementos presentes no seu processo de operacionalização, que o distancia de sua afirmação enquanto direito social, como verificado ao longo deste estudo. Ainda acrescenta-se a verificação de determinação judicial para o pagamento do "auxílio aluguel" em diversos casos certamente contribui para essa aproximação com a noção de direito.

O que se faz necessário, no entanto, é que a afirmação dos benefícios eventuais na qualidade de direito social se efetive desde sua regulamentação e gestão, pois de modo diferenciado reproduzirá os mesmos efeitos sobre a compreensão que os usuários detêm sobre os benefícios. O encaminhamento judicial é legítimo, mas representa, em si, a negação de um direito já assegurado diante das circunstâncias que lhes dão causa.

Outro fator preponderante para a efetivação plena dos objetivos próprios da intervenção através da concessão dos benefícios eventuais é a sua articulação com os serviços existentes no campo da política de assistência social. A sua oferta pontual e fragmentada apenas contribui para a permanência do sentido das ações clientelistas que por um longo período caracterizaram a assistência social pública e que a desqualifica enquanto garantia legal.

Assim, a oferta dos benefícios eventuais, na forma apresentada, mostra-se um obstáculo para a concretização do direito à assistência social, pois, certamente resvala sobre a percepção dos usuários. Considerando que a concessão dos benefícios eventuais é inerente à responsabilidade dos municípios e que, portanto, se faz presente na extensão de todo o território brasileiro, faz-se preponderante que sua oferta e operacionalização sejam direcionadas para a garantia do direito, sob o risco de não se conseguir romper, definitivamente, com a cultura assistencialista que insiste em permear o direito à assistência social.

CONCLUSÃO

Diante dos elementos apresentados ao longo deste trabalho, confluindo as considerações teóricas apontadas com os resultados obtidos através da análise dos dados da pesquisa, algumas conclusões podem ser feitas em relação aos benefícios eventuais, de modo a atender os objetivos propostos, sobretudo quanto à identificação da percepção que os usuários detêm sobre os mesmos.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe em si um inegável avanço para seguridade social brasileira ao reconhecer a assistência enquanto direito essencial para afiançar uma proteção social mais ampla aos cidadãos e extensiva aos trabalhadores não vinculados ao mercado de trabalho formal.

Nesse contexto, os auxílios natalidade e funeral, até então de natureza previdenciária, transitaram para a esfera da assistência social, onde, no entanto, observou-se um movimento de desqualificação no sentido desta transmutação. Por outro lado, a concepção e conceituação atribuídas pela LOAS aos benefícios eventuais possibilitou a ampliação na gama de benefícios a serem ofertados, o que representou a possibilidade formal de se romper com as amarras do assistencialismo que se encontravam até então arraigadas nas ações e práticas de “doações” pertinentes à assistência social pública.

Partindo da compreensão de que os direitos resultam do movimento histórico, entende-se também que o rompimento com antigas práticas não se concretiza por meio exclusivo da instituição de instrumentos legais. Portanto, a efetivação das leis está sujeita ao movimento do real, às condições sociais, políticas, econômicas e culturais que confluem em determinado território.

Com base nessa ideia e nos acontecimentos que constituem a trajetória do direito à assistência social pública e, em particular, dos benefícios eventuais, é inteligível que seu processo de afirmação não se realize em um campo livre de forças contraditórias. Nesse sentido, a incoerência entre a forma ideal e real coexiste num embate cotidiano, de onde se resultam avanços e se identificam limitações.

A assistência social em seu universo já se afirma enquanto uma política pública de abrangência nacional através da expansão do SUAS, donde destaca-se a implementação das

unidades de CRAS, que respondem pela proteção social básica dos municípios e representa a presença do poder público nos territórios.

A extensão e uniformização da cobertura em si já é um avanço sem precedentes nesse sentido, no entanto alguns obstáculos para a efetivação do direito à assistência social foram elencados no capítulo 2, dos quais se destaca a questão do seu financiamento, pois está diretamente relacionada com grande parte das outras dificuldades apresentadas.

Os benefícios eventuais se encontram inseridos no interior desse processo, mas apresentam alguns aspectos limitantes que são próprios do seu curso histórico. Primeiramente, os benefícios eventuais possuem uma particular ligação com a prática das ajudas e doações prestadas anteriormente; após serem compreendidos como garantia da assistência social, sua concessão deveria se efetivar na perspectiva do direito e da vinculação a um atendimento amplo e contínuo.

No entanto, esses benefícios permaneceram por mais de uma década sem qualquer tipo de orientação ou regulamentação normativa, abrindo prerrogativa para o atendimento aleatório e passível de interferências que dificultam o atendimento justo e igualitário às demandas dos usuários.

Ao se analisar os dados referentes à realidade dos benefícios eventuais nos municípios brasileiros, é possível perceber que, mesmo depois da instituição das normativas nacionais, os benefícios eventuais ainda se distanciam da perspectiva do direito em muitos aspectos, principalmente no que concerne a sua regulamentação municipal e oferta.

A projeção da realização deste estudo partiu justamente da observação inicial de que a oferta e o atendimento dos usuários que requeriam os benefícios eventuais no município de Sapé não se realizavam sob os princípios legais pelos quais são regidos.

A partir dos dados obtidos, foi possível identificar que a distorção na compreensão sobre a matéria dos benefícios eventuais no referido município tem suas raízes no próprio documento legal que os regulamentam, como foi visto na análise do texto da Lei Municipal n. 976/09.

Apesar de manter o padrão indicado nacionalmente como critério de renda para acesso, bem como de estabelecer os prazos para requerimento e concessão dos benefícios em consonância com o que preconiza as normatizações de âmbito nacional, há uma clara

incompreensão do significado dos benefícios eventuais e dos seus limites de abrangência, mesmo diante da existência das orientações e definições oferecidas pelo CNAS nesse sentido.

Assim, objetos específicos de outras políticas públicas são considerados pela referida lei como possibilidade de concessão pela política de assistência social através dos benefícios eventuais, numa postura que a sugere como uma política subsidiária, além de comprometer a qualidade na prestação de seus próprios serviços e benefícios, pois há a sobrecarga orçamentária do parco recurso disponibilizado pelo município para esta finalidade.

Além disto, a lei não prevê a forma de atendimento que deve ser disponibilizado aos usuários, nem tão pouco o define de forma integrada às outras garantias da política. Ao contrário, a lei atribuiu aos usuários a obrigação de prestar as devidas informações para o seu atendimento, sob a ameaça da responsabilização criminal nos casos em que não der ciência de que a situação inicial que demandou a concessão dos benefícios eventuais tenha sido “superada”.

Os elementos pertinentes à oferta e operacionalização dos benefícios eventuais através da Secretaria de Promoção e Assistência Social refletem essa distorção e reúne outros aspectos peculiares que incidem sobre a percepção dos usuários a respeito do presente objeto de estudo.

A princípio, observou-se o desconhecimento geral entre os usuários sobre a terminologia *benefícios eventuais*, pois na prática, não há a disseminação da existência nem da natureza desses benefícios entre os usuários. Nesse sentido as formas de conhecimento identificadas remetem, de um lado, à predominância da indicação de pessoas conhecidas, onde se percebe o intermédio de relações pessoais entre usuários e personalidades políticas do município; e, por outro lado, percebe-se à recorrência dos usuários à intervenção pelo Poder Judiciário ou Ministério Público para garantir o acesso aos benefícios eventuais.

As formas de acesso observadas se dão de maneira sobreposta ao encaminhamento por profissionais dos serviços socioassistenciais e da identificação dos benefícios eventuais como uma forma complementar do atendimento, tendo em vista que sua oferta isolada não possui uma finalidade própria, apenas contribui para reafirmá-los como uma prática assistencialista.

Cabe reconsiderar aqui que, a peculiar situação caracterizada pela oferta do “auxílio aluguel”. Apesar da demanda pelos usuários ser reconhecidamente legítima, a sua concessão se estende por longos anos na condição de benefício eventual, mas na realidade, as características apresentadas não lhes são pertinentes.

Por sua natureza, os benefícios eventuais devem interagir quando do surgimento de situações que põem em risco a sobrevivência de indivíduos e famílias como uma intervenção emergencial que se pauta na integração com as demais garantias da assistência e articuladas com as demais políticas sociais, contribuindo para que se desconstitua tal situação.

As considerações feitas pelos sujeitos ao avaliarem a importância dos benefícios eventuais para a sobrevivência das famílias ratificam as consequências dessa oferta fragmentada, pois, de tal maneira, não representam um sentido protetivo tão significativo quando comparado aos benefícios de transferência de renda da política de assistência social.

Apesar de possuírem objetivos diferenciados, tanto os benefícios eventuais quanto os de prestação continuada tem em sua concepção a funcionalidade de garantir e resguardar a sobrevivência dos indivíduos e famílias beneficiárias, desde que ofertados de forma coerente e conexa com as demais provisões necessárias.

Assim, no decorrer da análise dos dados, foram identificados diversos elementos que direcionam a compreensão dos benefícios eventuais para o sentido da “ajuda”, mas não pelo motivo da “compaixão”, como alguns sujeitos se referiram, mas pela finalidade eleitoreira e clientelista que se reafirma diante desse contexto.

Essa assertiva pode ser ilustrada pela observação da exigência de apresentação do título eleitoral entre os documentos de identificação de alguns sujeitos e da confirmação da solicitação de registro fotográfico no ato da entrega dos benefícios. Além disso, verificou-se que os profissionais de referência para o atendimento dos usuários eram identificados diretamente pelo nome ou pelo cargo que exerciam, onde se torna emblemática a menção à pessoa da gestora como “primeira-dama”.

Além de todos os elementos que corroboraram para a identificação da percepção que os usuários detêm sobre os benefícios eventuais, o seu reconhecimento pela perspectiva da ajuda foi corroborado pelos próprios sujeitos através de questionamento com este objetivo específico.

No entanto, faz-se importante destacar que a diferença entre o número de sujeitos que, na mesma oportunidade, identificaram os benefícios eventuais com a perspectiva do direito, não destoou tanto assim da primeira.

Ainda que se relacione os sujeitos que detêm essa mesma perspectiva com aqueles que tiveram a intervenção do Poder Judiciário para ter acesso ao “auxílio aluguel”, este aspecto é

avaliado de maneira positiva, pois não se pode desconsiderar a luta e resistência dos sujeitos durante esse processo e a potencialidade da mobilização dos usuários, expressando o necessário embate entre as forças contraditórias que permeiam a efetivação dos direitos sociais.

Também não se pode omitir da análise a correlação entre os resultados apresentados e os elementos pertinentes ao território em questão. Assim, foram apresentados alguns indicadores sociais que demonstram a precariedade do contexto socioeconômico em que se encontra o município de Sapé, apresentando consideráveis índices de analfabetismo e baixa escolaridade, de desocupação, de informalidade e de extrema pobreza. Não coincidentemente, as mesmas características são identificadas na análise do perfil dos sujeitos da pesquisa.

No sentido histórico, observa-se a expressão da relação de poder exercida pela elite política dominante ao longo de sua trajetória e a posterior situação de decadência econômica na qual o município submergiu. Além disso, os conhecidos casos de descompromisso da gestão municipal e a forma violenta e repressiva com a qual foi enfrentada a luta pelos direitos dos trabalhadores rurais em oposição à estrutura da oligarquia latifundiária são fatores que devem ser considerados no processo de análise da percepção dos usuários sobre os benefícios eventuais, em virtude de sua vinculação com as práticas clientelistas de outrora.

Diante da necessidade de romper com a visão assistencialista que se interpõe ao processo de consolidação do direito à assistência social, afirma-se que se faz necessária uma maior atenção sobre a forma de oferta e operacionalização dos benefícios eventuais, uma vez que esse processo influi incisivamente sobre a percepção que os usuários detêm sobre os benefícios eventuais.

Não significa dizer que a política de assistência social se resume a oferta desses benefícios, de forma alguma. Porém é através dos municípios que a política se efetiva e, por sua vez, é através dos benefícios eventuais que o município se afirma como ente federado autônomo no campo da assistência social. Portanto, a forma pela qual os benefícios eventuais são apreendidos pelos usuários estabelece uma relação direta com a questão da garantia do direito à assistência social pública.

Assim, mesmo diante de tantas fragilidades de caráter normativo e operacional, reafirma-se a importância de se vislumbrar os benefícios eventuais enquanto integrados e representativos de uma política pública que almeja e necessita se desvencilhar das práticas tuteladoras e individuais que regeram a história da assistência social no Brasil, pensando-os

como um elemento que deve ser ponderado como mecanismo de afirmação/regressão do direito à assistência social em seu conjunto.

REFERÊNCIAS

BORDO, Adailson Aparecido et al. **As diferentes abordagens do conceito de território**. Disponível em http://dl.dropbox.com/u/59011717/Blog_PIBID/Artigos/54694861-As-Diferentes-Abordagens-do-Conceito-de-Territorio.pdf. Acesso em 09/12/2013.

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. **Os benefícios eventuais e a gestão municipal**. 2010. 148 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Câmara dos Deputados/ Centro de documentação e informação – coordenação de publicações. 2002.

_____. **Constituição Federal (1937)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 03/01/2015. 2015 a.

_____. **Ato Institucional n. 05**. Publicado em 13 de dezembro de 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm. Acesso em 03/01/2015. 2015 b.

_____. Altera a Lei n°. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social. **Lei n°. 12.435**, de 06 de julho de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm. Acesso em 02/02/2015. 2015 c.

_____. Presidência da República. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei no 10.741, de 01 de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. **Decreto Presidencial n°. 6.214**, de 26 de setembro de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm. Acesso em 02/02/2015. 2015 d.

_____. Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Decreto Presidencial n°. 6.307**, de 14 de dezembro de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6307.htm. Acesso em 02/02/2015. 2015 e.

_____. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Lei n.º 8.742**, de 07 de dezembro de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm. Acesso em 02/02/2015. 2015 f.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). **Relatório de Informações Sociais**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>. Acesso em: 02/02/2015. 2015 g.

CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social. Aprova a Política Nacional de Assistência Social - PNAS. **Resolução n. 145**, de 15 de outubro de 2004. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em 13/02/2015. 2015 a.

_____. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. **Resolução n. 130**, de 15 de julho de 2005. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf. Acesso em 13/02/2015. 2015 b.

_____. Propõe critérios para a regulamentação da provisão de benefícios eventuais no âmbito da política pública de assistência social. **Resolução n.º 212** de 26 de outubro de 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2006/CNAS%202006%20-%202012%20-%202019.10.2006.doc/view>. Acesso em 20/02/2015. 2015 c.

_____. Aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. **Resolução n. 109**, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em 20/02/2015. 2015 d.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 4.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, Berenice Rojas (Org.). et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

FERREIRA, Juraci Marques. **O Processo Histórico de Sapé (1757-2012)**. 1. Ed. João Pessoa: Idea, 2013.

FREITAS, Maria José; MARCO, Patrícia Souza. Benefícios eventuais no contexto do SUAS. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. n. 12. Brasília: 2010.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico de 2010**. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=251530&search=paraiba|sape>. Acesso em: 09/12/2013. 2013 a.

_____. **Perfil dos estados brasileiros (ESTADIC) de 2012**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/estadic_social_2012/sel_tema.php?uf=25. Acesso em: 09/12/2013. 2013 b.

_____. **Estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 01.07.2014**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014/estimativa_dou.shtm. Acesso em 25/11/2014. 2014.

IDEME, Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Indicadores Demográficos**: características do crescimento populacional nas regiões geoadministrativas do estado da paraíba. João Pessoa: IDEME, 2011.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: **Concepções e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil**. UNESCO/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2009.

KOGA, Dirce. O território para além das medidas e conceitos – a efetivação na política de assistência social. In: KOGA, Dirce (et al.). **Cidades e questões sociais**. São Paulo: Terracota, 2009.

KOGA, Dirce; ALVES, Vanice Aparecida. A interlocução do território na agenda das políticas sociais. In: **Revista Serviço Social e Saúde**. UNICAMP Campinas, V. IX, n. 9, Jul. 2012.

LAVINAS, Lena. **Pobreza: métricas e evolução recente no Brasil e no Nordeste**. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 2010.

MAURIELL, Ana Paula. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **Desenvolvimento e Construção hegemônica**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 179- 195.

MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O Mito da Assistência Social**: Ensaios sobre Estado, Políticas e Sociedade. 2. Ed. ver. e atual. São Paulo: Cortez, 2008.

NAKANO, Kazuo. O planejamento e a gestão territorial no Brasil: entre o tecnocratismo e o direito à cidade. In: KOGA, Dirce (et al.). **Cidades e questões sociais**. São Paulo: Terracota, 2009.

PEREIRA, Camila Potyara; SIQUEIRA, Marcos César Alves. As contradições da política de assistência social neoliberal. In: BOSCHETTI, Ivanete (Org.) et al. **Capitalismo em Crise**: política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Panorama dos processos de regulamentação e operacionalização dos benefícios eventuais regidos pela LOAS. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. n. 12. Brasília: 2010.

PRIBERAM. Dicionário da Língua Portuguesa On-Line. Disponível em <http://www.priberam.pt/dlpo/percep%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 13/03/2015.

RICHARDSON, Roberto Jarry et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SAPÉ, Município de. Regulamenta a destinação e utilização de recursos orçamentários, para a tender necessidades de pessoas físicas em situação de vulnerabilidade social, autorizando o Poder Executivo Municipal a conceder benefícios eventuais e de caráter de emergência, Institui normas para a concessão de auxílios e subvenções e dá outras providências. **Lei Municipal n. 976/09**. Sapé, PB: 2009.

SAQUET, Marco Aurélio; SILVA, Sueli Santos da. Milton Santos: Concepções de geografia, espaço e território. In: **Revista Geo UERJ**, ano 10, v. 2, n. 18. 2º semestre de 2008. Rio de Janeiro: 2008.

SILVA, Maria O. da S.; YASBEK, Maria C.; GIOVANNI, Geraldo. **A Política Social Brasileira no Século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 6. Ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Suely Braga da. **50 anos em 5: o plano de metas**. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas>. Acesso em 19/04/2015.

SIMÕES, Carlos. **Teoria & Crítica dos Direitos Sociais: o Estado Social e o Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Cortez, 2013.

SITCOVSKY, Marcelo. As particularidades da expansão da assistência social. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O Mito da Assistência Social: Ensaios sobre Estado, Políticas e Sociedade**. 2. ed. ver. e atual. São Paulo: Cortez, 2008.

SPOSATI, Aldaíza et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Concepções e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil**. UNESCO/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2009

_____. A Assistência Social em Debate: Direito ou Assistencialização?. In: CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. **O Trabalho do Assistente Social do SUAS: Seminário Nacional**. Brasília: CFESS, 2011.

_____. **A menina Loas: um processo de construção de assistência social**. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SPOSATI, Aldaíza; CARVALHO, Maria do Carmo B. de; FLEURY, Sônia Maria T. **Os Direitos [dos desassistidos] Sociais**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

TARGINO, Ivan et., al. As Ligas Camponesas na Paraíba: um relato a partir da memória de seus protagonistas. **Revista Ruris**. v. 5. n. 1. p. 83-117, mar. 2011.

TESSAROLO, Enzo Mayer; KROHLING, Aloísio. A passagem do Programa Comunidade Solidária para o Programa Bolsa Família: continuidades e rupturas. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**. n. 16. p. 74-92, mar. 2011.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

APÊNDICE I**FORMULÁRIO PARA APLICAÇÃO COM OS USUÁRIOS**

FORMULÁRIO Nº. _____

Bloco A – IDENTIFICAÇÃO DO SUJEITO	
A1. Nome completo:	
A2. Endereço:	
A3. Sexo: (1) Masculino (2) Feminino	A4. Idade:
A5. Estado Civil:	A6. Escolaridade:
A7. Situação ocupacional:	A8. Pessoa com deficiência: (1) Sim (2) Não
A9. Benefício de transferência de renda:	

Bloco B – CARACTERIZAÇÃO FAMILIAR							
B1. Informações sobre as pessoas que residem com o sujeito:							
	Relação com o sujeito	Sexo	Idade	Escolaridade	Situação ocupacional	Pessoa com deficiência	Benefício de transferência de renda
1							
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							
B2. Renda familiar mensal: _____							
B3. Quem é o (a) chefe da família (referente à tabela B1)? _____							
B4. Com relação a sua família, vocês já vivenciaram alguma dessas situações? Caso sim, informe se recebeu algum tipo de assistência do poder público.							
Situação				Recebeu assistência do poder público?			
Já deixou de ter acesso a algum direito por falta de algum documento? (1) Sim (2) Não				(1) Sim Especificar: _____ (2) Sim, algumas vezes Especificar: _____ (3) Não (99) não se aplica			
Já passou por situações de privação alimentar? (1) Sim (2) Não				(1) Sim Especificar: _____ (2) Sim, algumas vezes Especificar: _____ (3) Não (99) Não se aplica			
Já vivenciou situações de violência (física, psicológica ou sexual) entre os membros da família? (1) Sim (2) Não				(1) Sim Especificar: _____ (2) Sim, algumas vezes Especificar: _____ (3) Não			

	(99) Não se aplica
Membro da família dependente de álcool ou drogas? (1) Sim (2) Não	(1) Sim Especificar: _____ (2) Sim, algumas vezes Especificar: _____ (3) Não (99) Não se aplica
Distanciamento/separação por segurança diante de ameaças? (1) Sim (2) Não	(1) Sim Especificar: _____ (2) Sim, algumas vezes Especificar: _____ (3) Não (99) Não se aplica
Distanciamento/separação por conflitos ou incompatibilidade? (1) Sim (2) Não	(1) Sim Especificar: _____ (2) Sim, algumas vezes Especificar: _____ (3) Não (99) Não se aplica
Algum membro de sua família já esteve em abrigo/família substituta? (1) Sim (2) Não	(1) Sim Especificar: _____ (2) Sim, algumas vezes Especificar: _____ (3) Não (99) Não se aplica
Alguma criança/adolescente já foi encaminhado para adoção? (1) Sim (2) Não	(1) Sim Especificar: _____ (2) Sim, algumas vezes Especificar: _____ (3) Não (99) Não se aplica
Algum adolescente/jovem em cumprimento de medida socioeducativa de internação? (1) Sim (2) Não	(1) Sim Especificar: _____ (2) Sim, algumas vezes Especificar: _____ (3) Não (99) Não se aplica
Algum adolescente/jovem em cumprimento de outro tipo de medida socioeducativa? (1) Sim (2) Não	(1) Sim Especificar: _____ (2) Sim, algumas vezes Especificar: _____ (3) Não (99) Não se aplica
Algum membro em cumprimento de pena de reclusão? (1) Sim (2) Não	(1) Sim Especificar: _____ (2) Sim, algumas vezes Especificar: _____ (3) Não (99) Não se aplica

Gravidez (ou paternidade) na adolescência? (1) Sim (2) Não	(1) Sim Especificar: _____ (2) Sim, algumas vezes Especificar: _____ (3) Não (99) Não se aplica
Algum membro da família já esteve internado e/ou gravemente doente? (1) Sim (2) Não	(1) Sim Especificar: _____ (2) Sim, algumas vezes Especificar: _____ (3) Não (99) Não se aplica
Falecimento de algum membro da família? (1) Sim (2) Não	(1) Sim Especificar: _____ (2) Sim, algumas vezes Especificar: _____ (3) Não (99) Não se aplica
Outra situação de ameaça à vida ou que comprometa a sobrevivência dos membros da família? (1) Sim (Especificar: _____) (2) Não	(1) Sim Especificar: _____ (2) Sim, algumas vezes Especificar: _____ (3) Não (99) Não se aplica

Bloco C – INFORMAÇÕES SOBRE O DOMICÍLIO

C1. A casa em que você mora é:

- (1) Própria (2) Alugada: R\$ _____ (3) Cedida
(4) Ocupada (5) Outra: _____

C2. Tipo de construção:

- (1) Tijolo (2) Tijolo revestido (3) Madeira
(4) Taipa (5) Outro: _____

C3. Revestimento do piso:

- (1) Nenhum (terra) (2) Cimento (3) Cerâmica (4) Outro: _____

C4. Tipo de cobertura:

- (1) Telha (2) Lage (3) Outro: _____

C5. Número de cômodos:

C6. Número de dormitórios:

C7: Maior n°. de pessoas por dormitório:

C8. O domicílio tem banheiro?

- (1) Sim, dentro da casa (2) Sim, fora da casa (3) Não

C9. O domicílio tem água encanada?

- (1) Sim (2) Não

C10. O domicílio tem esgotamento sanitário?

- (1) Sim (2) Não

C11. O domicílio é atendido por serviço de coleta de lixo?

- (1) Sim (2) Não

C12. Você ou sua família já passou por alguma dessas situações nessa ou em outra moradia? Caso sim, informe se recebeu algum tipo de assistência do poder público.	
Situação	Recebeu assistência do poder público?
Foi expulsa do local de moradia pela polícia ou justiça? (1) Sim (2) Não	(1) Sim Especificar: _____ (2) Sim, algumas vezes Especificar: _____ (3) Não (99) Não se aplica
Foi expulso do local de moradia por criminosos/traficantes? (1) Sim (2) Não	(1) Sim Especificar: _____ (2) Sim, algumas vezes Especificar: _____ (3) Não (99) Não se aplica
Incêndio na moradia? (1) Sim (2) Não	(1) Sim Especificar: _____ (2) Sim, algumas vezes Especificar: _____ (3) Não (99) Não se aplica
Perda/abandono de moradia por motivo de desabamento ou risco de desabamento? (1) Sim (2) Não	(1) Sim Especificar: _____ (2) Sim, algumas vezes Especificar: _____ (3) Não (99) Não se aplica
Perda/abandono de moradia por motivo de enchente? (1) Sim (2) Não	(1) Sim Especificar: _____ (2) Sim, algumas vezes Especificar: _____ (3) Não (99) Não se aplica
Abandono de moradia por consequência da seca? (1) Sim (2) Não	(1) Sim Especificar: _____ (2) Sim, algumas vezes Especificar: _____ (3) Não (99) Não se aplica

Bloco D – INFORMAÇÕES SOBRE OS BENEFÍCIOS EVENTUAIS

Você já recebeu algum tipo de benefício eventual da prefeitura municipal através da Secretaria de Promoção e Assistência Social. Sobre isso, gostaríamos de saber:

D1. Caracterização do (s) benefício (s) eventual (is) recebido (s):

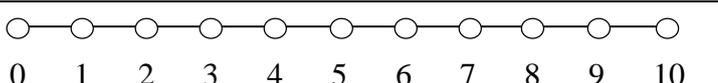
Tipos de Benefícios Eventuais	Quantas vezes recebeu	Frequência	Forma de prestação
(1) Benefício natalidade			

(2) Benefício funeral			
(3) Auxílio Aluguel			
(4) Cesta básica			
(5) Pagamento de contas de água ou energia elétrica			
(6) Medicamentos			
(7) Material de construção, elétrico ou hidráulico			
(8) Agasalhos ou vestuário			
(9) Outro(s): _____			
<p>D2. Mais alguém da sua família já recebeu algum desses benefícios? Especificar quem recebeu (referente à tabela B1) e qual o tipo de benefício recebido (referente à tabela D1).</p> <p>(1) Sim Quem? _____ Qual? _____</p> <p>(2) Não</p>			
<p>D3. Como você soube da existência desses benefícios? (ESPONTÂNEA)</p> <p>(1) Por conhecimento próprio</p> <p>(2) Por indicação de profissionais da assistência social</p> <p>(3) Por indicação de profissionais de outra política</p> <p>(4) Por indicação do poder judiciário</p> <p>(5) Por indicação de algum político</p> <p>(6) Por indicação de pessoa conhecida (Especificar: _____)</p> <p>(7) Outros (Especificar: _____)</p>			
<p>D4. Onde você foi para requerer esse (s) benefício (s)? (ESPONTÂNEA)</p> <p>(1) Na Secretaria de Promoção e Assistência Social</p> <p>(2) No CRAS</p> <p>(3) Em outro serviço de assistência social</p> <p>(4) Na prefeitura</p> <p>(5) Na câmara municipal</p> <p>(6) Outro (Especificar: _____)</p>			
<p>D5. Quem você procurou para requerer esse (s) benefício (s)? (ESPONTÂNEA)</p> <p>(1) Assistente social</p> <p>(2) Secretário (a) de promoção e assistência social</p> <p>(3) Prefeito</p> <p>(4) Vereador</p> <p>(5) _____</p> <p>(Especificar: _____) Outro</p>		<p>D6. Você já conhecia essa pessoa?</p> <p>(1) Sim (2) Não</p>	
		<p>D7. Caso sim, qual sua relação com essa pessoa? (99) Não se aplica</p> <p>_____</p> <p>—</p> <p>_____</p> <p>—</p>	
<p>D8. Quem atendeu você?</p> <p>(1) A mesma pessoa que eu procurei</p> <p>(2) A mesma pessoa que eu procurei, mas encaminhou para outro profissional/setor (Especificar: _____)</p> <p>(3) Outro (Especificar: _____)</p>			
<p>D9. Quais os documentos você precisou levar para requerer o (s) benefício (s)? (ESPONTÂNEA)</p> <p>(1) RG (4) Comprovante de residência</p>			

<p>(2) CPF (5) Outro (Especificar: _____)</p> <p>(3) Título eleitoral</p>
<p>D10. Você já recebeu alguma visita domiciliar de profissionais da assistência social?</p> <p>(1) Sim, durante o processo de requerimento do (s) benefício (s)</p> <p>(2) Sim, em outras situações</p> <p>(3) Não</p>
<p>D11. Quanto tempo, em média, demorou para que você recebesse o (s) benefício (s)?</p> <p>_____</p>
<p>D12. Onde recebeu o (s) benefício (s)? (ESPONTÂNEA)</p> <p>(1) Na sede da Secretaria de Promoção e Assistência Social</p> <p>(2) No CRAS</p> <p>(3) Em um evento público</p> <p>(4) Em casa</p> <p>(5) Outro (Especificar: _____)</p>
<p>D13. Já foi solicitado o registro fotográfico no momento da entrega de algum benefício?</p> <p>(1) Sim (2) Não</p>
<p>D14. Você é atendido (a) por algum programa de assistência social?</p> <p>(1) Sim, e já era antes de receber o (s) benefício (s) (Especificar: _____)</p> <p>(2) Sim, fui inserido depois que requeri o (s) benefício (s) (Especificar: _____)</p> <p>(3) Não, mas já fui atendido (Especificar: _____)</p> <p>(4) Não, nunca.</p>

Bloco E – PERCEPÇÃO DO SUJEITO SOBRE OS BENEFÍCIOS EVENTUAIS

<p>E1. A que motivo você atribui o fato de ter recebido esse (s) benefício (s)?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
<p>E2. Alguma vez você requereu algum benefício eventual e não recebeu?</p> <p>(1) Sim (2) Não</p>
<p>E3. Caso sim (E2), como você se sentiu ao ter o benefício negado? (99) Não se aplica</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
<p>E4. Numa escala de zero a dez, onde zero representa “nenhuma importância” e dez representa “muita importância”, que importância tem/tiveram esses benefícios para sua sobrevivência e/ou da sua família?</p>

Nenhuma importância												Muita importância
<p>E5. Em relação ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e/ou ao benefício do Programa Bolsa Família, qual a importância dos benefícios eventuais para você? Explique.</p>												
<p>(1) Menos Importante, porque _____</p> <p>(2) Mais importante, porque _____</p> <p>(3) Mesma importância, porque _____</p> <p>(99) Não se aplica</p>												
<p>E6. Como você avalia o atendimento da Secretaria de Promoção e Assistência Social?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>												
<p>E7. Em sua opinião, o que precisaria mudar na forma de atendimento da Secretaria de Promoção e Assistência Social?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>												
<p>E8. Com suas palavras, o que os benefícios eventuais significam para você?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>												
<p>E9. Dentre as alternativas abaixo, qual palavra define melhor sua relação com os benefícios eventuais?</p> <p>(1) Ajuda</p> <p>(2) Direito</p>												

APÊNDICE II**LEGENDA PARA PREENCHIMENTO DO FORMULÁRIO**

Bloco A e tabela B1:

Sexo:	Estado Civil:
(1) Masculino (2) Feminino	(1) Solteiro (a) (4) Divorciado (a) (2) Casado (a) (5) Separado (a) (3) Em união estável (6) Viúvo (a)
Escolaridade:	Situação ocupacional:
(1) Não alfabetizado (a) (2) E. F. incompleto (1° ao 4° ano) (3) E. F. incompleto (5° ao 9° ano) (4) E. F. completo (5) E. M. incompleto (6) E. M. completo (7) E. S. incompleto (8) E. S. completo	(1) Empregado (a) com carteira assinada (2) Empregado (a) sem carteira assinada (3) Autônomo (a)/trabalhador (a) por conta própria contribuinte (4) Autônomo (a)/trabalhador (a) por conta própria não contribuinte (5) Trabalhador na produção para o próprio consumo (6) Tem um trabalho eventual (7) Desocupado procurando trabalho (8) Desocupado (9) Aposentado (10) Pensionista (11) Estudante (99) Não se aplica
Pessoa com deficiência:	Benefício de transferência de renda:
(1) Sim (2) Não	(1) Bolsa Família (2) BPC idoso (3) BPC pessoa com deficiência (4) Outro (5) Nenhum
Relação com o Sujeito:	
(1) Companheiro (a) (2) Filho (a) (3) Enteado (a) (4) Pai/Mãe (5) Padrasto/Madrasta (6) Irmão/Irmã (7) Sogro (a) (8) Genro/Nora (9) Neto (a) (10) Outro parente (11) Outro parente do (a) companheiro (a) (12) Amigo/Agredado	

Bloco D:

Quantas vezes recebeu:	Frequência:
(1) Apenas uma vez (2) Entre duas e cinco vezes (3) Entre seis e doze vezes (4) Mais de doze vezes	(1) Esporadicamente (2) Mensalmente (3) Mensalmente com intervalos (99) Não se aplica
Forma de prestação:	
(1) Pecúnia (2) Bens de consumo (3) Ressarcimento	

ANEXO I

LEI MUNICIPAL 976/09



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SAPÉ
GABINETE DO PREFEITO

LEI Nº 976/2009.

EM, 19 de junho de 2009.

Regulamenta a destinação e utilização de recursos orçamentários, para a tender necessidades de pessoas físicas em situação de vulnerabilidade social, autorizando o Poder Executivo Municipal a conceder benefícios eventuais e de caráter de emergência, Institui normas para a concessão de auxílios e subvenções e dá outras providências.

O PREFEITO CONSTITUCIONAO DO MUNICÍPIO DE SAPÉ, Estado da Paraíba, faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - A presente Lei tem por objetivo a regulamentação da destinação de recursos previstos no orçamento municipal para atender às pessoas em situação de vulnerabilidade social do município, na forma de benefícios eventuais, visando suprir as necessidades consideradas urgentes e de pequeno valor econômico, fixando, para tanto, critérios para a sua concessão.

§1º. Entendem-se por benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por vulnerabilidade temporária, natalina ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior ou igual a 1/4 (um quarto) do salário mínimo, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública em consonância com a legislação.

§2º. Pessoas em situação de vulnerabilidade social são aquelas que integrem família cuja renda per capita seja inferior ou igual a 1/4 (um quarto) do salário mínimo ou que não disponham de meios para suprir as suas necessidades.

Art. 2º - O Chefe do Poder Executivo Municipal fica autorizado a realizar despesas com destinação de recursos especificamente destinados à finalidade desta Lei, para atender àquelas pessoas físicas que se enquadrem no §2º do art. 1º desta lei, especialmente em relação a:

- a) Pagamento de contas de água e luz, quando o não pagamento causar risco à sobrevivência;
- b) Aquisição de material de construção, elétricos e hidráulicos para evitar ou diminuir riscos e danos e oferecer segurança para a família e sua vizinhança, promovente pequenos reparos na moradia;



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SAPÉ
GABINETE DO PREFEITO

- c) Aquisição de gêneros alimentícios;
- d) Medicamentos, consultas médicas especializadas, exames médicos e laboratoriais, intervenções cirúrgicas, próteses dentárias, aparelho de locomoção, aparelho corretivos, cadeira de rodas e aquisição de óculos;
- e) Viagens, estadia e alimentação em casos de deslocamentos da zona rural para a sede do município e/ou para centros a fim de realizar tratamento médico cirúrgico, quando não disponível tal serviço no âmbito municipal ou estadual;
- f) Fardamento e material escolar didático e pedagógico para alunos cuja renda não lhe permita pagar tais despesas sem prejuízo do sustento familiar;
- g) Terreno para construção de habitação de habilitação popular, desde que procedida a alienação de prévia autorização legislativa, materiais de construção, tais como: tijolos, barro, areia, cimento, cal, tinta, madeira, ferro portas e janelas, instalação de água e energia;
- h) Aquisição de colchões, redes, agasalhos e vestuários;
- i) Aquisição de materiais de limpeza e desinfecção na ocorrência de calamidades;
- j) Benefícios natalidade;
- k) Benefícios funeral;
- l) Transporte e material esportivos para agremiações amadores de esportes, tais como: futebol de campo, voleibol, futsal, handebol, etc..;
- m) Pagamento de aluguéis de pessoas reconhecidamente carentes;
- n) Auxílios para contratação de casamento civil ou religioso;
- o) Auxílios e passagens para deslocamentos para outras cidades com objetivo de obter trabalhos;
- p) Materiais e demais despesas destinadas a obras de interesse comunitário, tais como: poços, açudes, barragens, estradas, etc...
- q) Despesas com tratores equipados com grades e arados na preparação de terras para plantio de pequenos agricultores, sementes e outros insumos agrícolas;
- r) Transportes das pessoas e utensílios, quando da mudança do local de moradia.



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SAPÉ
GABINETE DO PREFEITO

Art. 3º - Os benefícios previstos nesta lei poderão ser concedidos na forma de prestação de serviços ou de pecúnia, devendo esta ser suficiente para cobrir o custeio das despesas equivalentes.

§1º. Os beneficiários eventuais deverão ser previamente cadastrados na Secretaria de Promoção e Assistência Social, devendo constar do cadastro, em relação ao beneficiário eventual e as pessoas que componham a sua família, como dependentes, o nome completo, a data de nascimento, estado civil, profissão, número de documento identificador, endereço, além de outros dados que sejam indispensáveis à perfeita identificação do beneficiário.

§2º. No ato do cadastramento o beneficiário eventual deverá assinar termo declarando preencher as condições da presente Lei, sob pena de ser punido civil e penalmente.

§3º. Caso cesse a situação de carência prevista nesta lei, o beneficiário eventual tem a obrigação de informar tal circunstância, para fins de que seja baixado o seu cadastro, ou a fim de que nele conste informação de que não mais tem direito aos benefícios eventuais previstos nesta lei, sob pena de ser punido civil e penalmente.

§4º. O benefício poderá ser concedido através de representante legal devidamente constituído através de procuração com poderes especiais e específicos, através de procuração pública.

Art. 4º - O benefício natalidade é destinado a toda a família e terá, preferencialmente, entre suas condições:

- I - atenções necessárias ao nascituro;
- II - apoio à mãe no caso de morte do recém-nascido;
- III - apoio à família no caso de morte da mãe; e
- IV - o que mais a administração do Município considerar pertinente.

§1º. O benefício natalidade poderá ser concedido na forma de pecúnia ou em bens de consumo, que consistem no enxoval do recém-nascido, incluindo itens de vestuário, utensílios para alimentação e de higiene, observada a qualidade que garanta a dignidade e o respeito à família beneficiária.

§2º. Quando o benefício natalidade for assegurado em pecúnia deve ter como referência valor das despesas previstas no parágrafo anterior.

§3º. O requerimento do benefício natalidade deve ser realizado até noventa dias após o nascimento devendo ser feito junto à Secretaria de Promoção e



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SAPÉ
GABINETE DO PREFEITO

assistência Social do Município, e será deferido desde que haja disponibilidade orçamentária e a família beneficiada se enquadre no disposto no art. 1º desta Lei.

§4º. O benefício natalidade deverá ser pago até trinta dias após o requerimento, sob pena de perda da sua finalidade.

§5º. A morte da criança não inabilita a família a receber o benefício natalidade, posto que objetiva, inclusive, apoio à mãe no caso de morte do recém-nascido da mãe ou de ambos.

Art. 5º - O alcance do benefício funeral será distinto em modalidades de:

- I - custeio das despesas de urna funerária, de velório, e de sepultamento;
- II - custeio de necessidades urgentes da família para enfrentar os riscos e vulnerabilidade advindas da morte de um de seus provedores ou membro; e
- III - ressarcimento no caso de perdas e danos causados pela ausência do benefício eventual no momento em que este se fez necessário.

§1º. O benefício funeral poderá ser concedido na forma de pecúnia ou na prestação de serviços, que devem cobrir o custeio de despesas de urna funerária, velório e sepultamento, incluindo transporte funerário, utilização de capela, isenção de taxas e colocação de placa de identificação, dentre outros serviços inerentes que garantam a dignidade e o respeito à família beneficiária.

§2º. Quando o benefício funeral for assegurado em pecúnia, deve ter como referência o custo dos serviços previstos no parágrafo anterior.

§3º. O benefício funeral deve ser requerido imediatamente após o óbito junto à Secretaria de Assistência Social do Município, e será de pronto atendimento desde que haja disponibilidade orçamentária e a família beneficiada comprove imediatamente enquadrar-se no disposto no art. 1º desta Lei.

§4º. O Município garantirá a existência de unidade de atendimento com plantão de 24 horas para o requerimento e concessão do benefício funeral, podendo este ser prestado diretamente pelo órgão gestor ou indiretamente, em parceria com outros órgãos ou instituições previamente cadastradas para tal finalidade.

§5º. Em caso de ressarcimento das despesas previstas no §2º, a família pode requerer o benefício em até trinta dias após o funeral, o qual será pago em até trinta dias após o requerimento, e desde que a família beneficiada comprove enquadrar-se no disposto no art. 1º desta Lei.

Art. 6º - Os benefícios natalidade e funeral serão devidos à família em número igual ao das ocorrências desse eventos, e podem ser pagos diretamente a um



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SAPÉ
GABINETE DO PREFEITO

integrante da família beneficiária: mãe, pai, parente até segundo grau, ou pessoa autorizada mediante procuração.

Art. 7º - A utilização de recursos, para os fins previstos nesta Lei deverá ser feita na estrita observância dos limites impostos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e no orçamento em vigor, devendo submeter-se ao controle de fiscalização por parte do Conselho Municipal de Assistência Social.

Art. 8º - Para a concessão de quaisquer dos benefícios previstos nesta Lei, o beneficiário ou seu representante legal deverá assinar termo ou recibo circunstanciado, onde, obrigatoriamente, ficará consignado o valor e a especificação do benefício, e, ainda, o nome completo, endereço e documento de identificação do mesmo.

Art. 9º - A distribuição dos serviços, produtos, gêneros e demais benefícios previstos nesta lei, deverá ser feito pelo Poder Executivo Municipal, através de seu órgão ou Secretaria competente e observados os princípios de direito administrativo e as normas legais pertinentes.

Art. 10 - Eventual necessidade de ampliação de dotação orçamentária ou de crescer custos adicionais em decorrência das despesas instituídas por esta lei, não previstos no orçamento em vigor, deverão, na forma da Legislação Federal pertinente, ser submetido à aprovação do Poder Legislativo Municipal.

Art. 11 - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a conceder, anualmente, a entidades, mediante celebração de Convênio, na forma do Art.116, da Lei nº 8.666/93, nos termos desta Lei.

Art. 12 - Somente serão concedidos auxílios para despesas de capital e/ou subvenções sociais às entidades culturais, educacionais e assistenciais que fizerem prova:

- I - de existência legal;
- II - de que não visam lucro e que os resultados são investidos para atender suas finalidades;
- III - de que os cargos de direção são gratuitos;
- IV - de que possuem Conselho Fiscal ou órgão equivalente;
- V - de balanço e relatório do último exercício.

Art. 13 - As entidades beneficiadas por esta Lei apresentarão os planos de aplicação para as verbas pleiteadas e os pagamentos somente serão liberados após a aprovação dos mesmos pelo Poder Executivo.

Art. 14 - O prazo para as entidades prestarem contas será sempre de 90 (noventa) dias após o recebimento do recurso, salvo no encerramento do exercício que será até o dia 31 de janeiro do exercício seguinte.



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SAPÉ
GABINETE DO PREFEITO

Art. 15 - Fica vedada a concessão de subvenções sociais e/ou auxílios para despesas de capital às entidades que não prestarem contas dos recursos anteriormente recebidos, assim como as que não tiverem suas contas aprovadas pelo Executivo Municipal.

Art. 16 - Eventuais omissões nesta norma poderão ser suprimidas, por Decreto do Poder Executivo Municipal.

Art. 17 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos à 06 de janeiro de 2009.

Art. 18 - Revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Sapé em 19 de junho de 2009.


JOÃO CLEMENTE NETO
Prefeito