

Modalidades de benefício eventual da Lei Orgânica da Assistência Social: notas críticas

Gisele Aparecida Bovolenta*

Resumo

As reflexões apresentadas nesse texto tecem algumas notas acerca das modalidades de benefício eventual, provisão essa reconhecida na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em seu Art. 22, como auxílio-natalidade e funeral; situações de calamidade pública e vulnerabilidade temporária. A partir de uma análise teórica, bibliográfica, documental e legal, busca-se destacar alguns pontos e elementos que permitam pensar e analisar qual o papel de cada uma dessas modalidades de atenção no âmbito da política de assistência social e enquanto parte do campo de proteção social não contributivo erigido pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

Palavras-chave: modalidades de benefício eventual; auxílio-natalidade; auxílio-funeral; calamidade pública; vulnerabilidade temporária.

Modalities of possible benefit of the Organic Law of Social Assistance: critical notes

Abstract

The reflections presented in this text provide some notes on the modalities of eventual benefits, a provision recognized in the Organic Law of Social Assistance (LOAS), in its Art. 22, as birth-grant and funeral; situations of public calamity and temporary vulnerability. Based on a theoretical, bibliographic, documentar and legal analysis, it is sought to highlight some points and elements that allow to think about and analyze the role of each of these modes of care within the scope of social assistance policy and as part of the protection field non-contributory social system established by the Unified Social Assistance System (SUAS).

Keywords: eventual benefit modalities; birth grant; funeral assistance; public calamity; temporary vulnerability.

Recebido em: 10/11/2017
Aprovado em: 12/03/2018

Introdução¹

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) promulgada em 1993 reconheceu o benefício eventual² (BE) como um dos benefícios socioassistenciais sob incumbência da política de assistência social. Nesse campo de atenção ficou assegurado que os cidadãos, diante de situações de nascimento, morte, calamidade pública e vivências de vulnerabilidade temporária, contariam com o apoio e proteção do Estado. Enquanto uma provisão pontual, precisa, rápida e eventual – dada a finalidade e papel desse benefício – o ente municipal e estadual, além do Distrito Federal, numa relação de cooperação são os responsáveis pela gestão, regulamentação e financiamento desse direito socioassistencial.

Ocorre que, conforme dados do Censo SUAS de 2014 a regulamentação encontra-se presente em torno de 50% dos municípios e estados brasileiros, com gestão e orçamento incertos. Além disso, observam-se muitas incongruências a respeito do que exatamente significa e representa esse benefício e suas modalidades de atenção no âmbito da assistência social.

É nesse contexto que esse texto se apresenta, propondo tecer algumas considerações acerca das modalidades de benefício eventual: do auxílio-natalidade, auxílio-funeral, calamidade pública e vulnerabilidade temporária.

Longe de esgotar o debate e compreendendo os limites de um artigo, busca-se dar mais visibilidade a essa especificidade da LOAS, de modo a fomentar debates e reflexões tanto na academia quanto nos espaços sócio-ocupacionais, dando mais materialidade, transparência e entendimento a cada uma dessas modalidades de benefício eventual e seu papel no âmbito da política pública de assistência social.

Modalidades de benefício eventual

No âmbito da assistência social estão asseguradas quatro modalidades de benefício eventual em virtude de nascimento, morte, situação de calamidade pública e ocorrência de uma vulnerabilidade temporária. São provisões presentes nos municípios, que contam, ou não, com instrumento legal que oriente sua concessão.

Sua definição nem sempre é de fácil compreensão. Pelo Quadro 1, contudo, é possível perceber que são provisões presentes junto aos municípios do país:

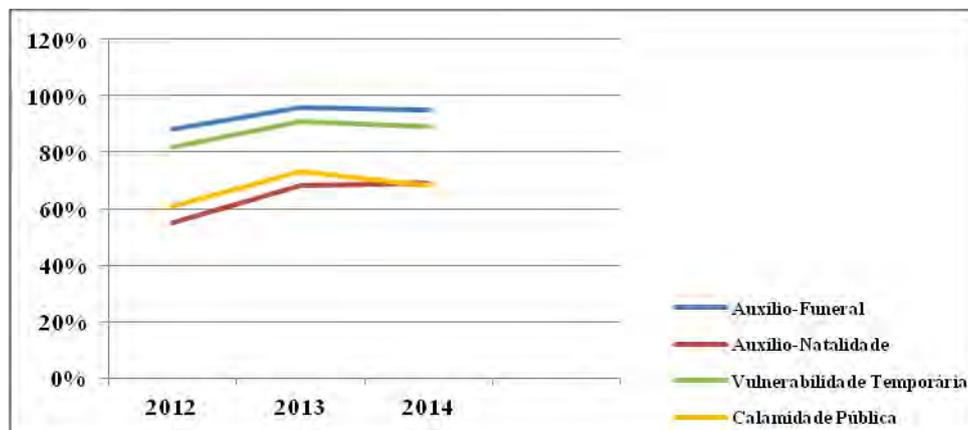
Quadro 1
Modalidades de benefício eventual da assistência social disponíveis
nos municípios e no DF

	Nº de municípios	%
Auxílio-Funeral	3.904	93
Auxílio-Natalidade	2.310	55
Vulnerabilidade Temporária	3.624	87
Calamidade Pública	2.470	59

Fonte: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; DEPARTAMENTO DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS. **Relatório sobre o Levantamento Nacional de Benefícios Eventuais**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.cogemas.pr.gov.br/arquivos/File/Documento/Relatorio_BE_Final.pdf>. Acesso em: 30 maio 2015.

Pelo Censo SUAS é possível ainda observar como se comporta cada uma das modalidades de BE. Tomando por base o período de 2012 a 2014, temos o seguinte cenário:

Gráfico 1
Modalidades de benefício eventual da assistência social disponíveis nos municípios e no DF pelos Censos SUAS de 2012 a 2014



Fonte: Censo SUAS 2012, 2013 e 2014.

Na tentativa de mapear seu campo de atenção e as especificidades dessas provisões do âmbito da assistência social será analisada, a seguir, cada uma dessas modalidades de benefício eventual.

Auxílio-Natalidade

Essa atenção de proteção social é modalidade de benefício eventual instituída no âmbito da assistência social a partir da promulgação da LOAS, em 1993, e que tem justificativa no cuidado com a maternidade que compõe, pela Constituição Federal de 1988, o rol dos direitos sociais afiançados pelo Estado: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta

Constituição.” (BRASIL, 1988) Esse reconhecimento supõe garantir o dever público-estatal no apoio, cuidado e proteção com o início da vida humana e de quem a concebeu.

É possível considerar o nascimento de um bebê como um acontecimento elementar do ciclo da vida. Sua chegada permite a expressão de sentimentos e sensações que geram um rearranjo no grupo familiar, o qual se articula intrinsecamente com as condições sociais vividas pela família. Vários estudos acadêmicos e científicos já apontaram a importância, sobretudo, da relação entre mãe e filho nos primeiros meses de vida, tanto para o desenvolvimento biopsíquico da criança quanto no estreitamento de laços afetivos entre ambos e o meio.

Considera-se que o cuidado com o início da vida deve contar com apoio da família, da sociedade e do Estado, numa espécie de “cuidado coletivo” que atribuiria ao nascimento um valor incondicional enquanto parte dos encargos a serem dispensados no âmbito da cidadania.

Ao Estado caberia o papel ímpar de assegurar condições para que a sociedade e a família acolham a criança, preservando e/ou fomentando os laços familiares e sociais que se alteram em face das mudanças trazidas a partir do nascimento de um bebê. Compreendido enquanto um direito social, o auxílio-natalidade tem o sentido de proteger e assegurar o suporte necessário neste momento para a mulher, os pais, a família e, claro, no cuidado necessário e indispensável ao recém-nascido. Esta segurança afirma a condição de cidadania e reconhece que o nascimento, por um lado, requer cuidado e proteção, por outro, significa um novo dever familiar.

No Brasil, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que gerencia os benefícios majoritariamente dos trabalhadores da iniciativa privada, dispõe do salário-maternidade, comumente conhecido como licença-maternidade, destinado a apoiar mãe e bebê (vivo ou morto) durante 120 dias.³

Até 1993 os cidadãos vinculados ao RGPS também contavam, além do salário-maternidade, com o auxílio-natalidade, o qual foi extinto – junto à política previdenciária voltada aos trabalhadores da iniciativa privada – contando com sua provisão no âmbito da assistência social.

Em alguns Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), com fundos específicos destinados aos servidores públicos nos vários níveis da federação e das autarquias, por exemplo, é possível identificar que as seguradas contam com a licença-gestante e ainda com o auxílio-natalidade. Com arranjos distintos e coberturas diversas, são ofertas que reconhecem o nascimento enquanto um acontecimento que requer cuidado e proteção.

No âmbito do seguro social há ofertas afiançadas que protegem os cidadãos em relação ao nascimento de um bebê (quer seja pela licença-maternidade e/ou auxílio-natalidade). Esta segurança permite estreitar laços de cuidado e afeto na família, pois garante ao

trabalhador/contribuinte condições para tanto. A exigência, no caso, para fazer jus a esta atenção, é estar vinculado ao sistema previdenciário por meio de contribuição prévia e direta do cidadão.

De modo diferente ocorre com centenas de trabalhadoras informais ou fora dos regimes previdenciários, que precisam (quase) imediatamente retornar para suas atividades laborativas após o nascimento de seus filhos. Ou seja, essas mulheres não contam com o apoio dispensado às trabalhadoras formais, agravando-se ainda mais àquelas que possuem laços mais restritos, instáveis ou fragilizados de suporte para este momento, o que acaba por comprometer os laços de cuidado e de afeto entre mãe e filho no início da vida. Assim, a provisão do auxílio-natalidade pela assistência social poderia assegurar uma relação mais sólida de proteção aos cidadãos, mormente, desprovidos do seguro social, ainda mais se considerarmos tratar-se de pessoas mais expostas às situações de vulnerabilidade e risco.

Ao revisitar a história do BE foi possível identificar expressões de auxílio-natalidade dispensadas no âmbito da proteção social distributiva anterior ao reconhecimento da assistência social enquanto política pública. Seja junto a Legião Brasileira de Assistência, a entidades sociais, Santas Casas ou pelas damas de caridade, este cuidado, embora incerto, geralmente compunha o rol de atenção dispensado aos cidadãos considerados “carentes” pela sociedade, destacando apenas que a LBA cumpria um papel expressivo no atendimento e apoio direcionado à questão materno-infantil.

Ao ser reconhecido no campo do direito junto a LOAS, o auxílio-natalidade deveria contar com a prontidão e a certeza do acesso, distante do seu histórico de oferta pontual e esporádica comumente dispensada aos cidadãos isentos do seguro social; isso permitiria apoiar e proteger as famílias perante o nascimento de um bebê, reconhecendo o papel do Estado nesse acolhimento e a importância do cuidado durante os ciclos da vida.

Com acesso universal no campo da proteção social distributiva, essa atenção destinar-se-ia aos cidadãos que vivenciassem o nascimento enquanto uma ocorrência eventual, que requer os devidos cuidados e proteção. No entanto, parece não haver, por parte da política de assistência social, a compreensão suficiente e necessária de seu papel no sentido de assegurá-la. A figura do “enxovalzinho do bebê”, quando existente, por vezes, resume a oferta dispensada, além do acesso, via de regra, ser moldado por critérios que definem seu público-alvo. A leitura que se faz, contudo, é que o auxílio-natalidade vai além dessa forma básica de provisão. É possível, inclusive, garantir uma atenção semelhante à que é garantida no âmbito do seguro social.

No Censo SUAS é possível identificar o trato dispensado pelos municípios na atenção ao auxílio-natalidade. Desde 2011 essa ferramenta tem monitorado se os municípios atendem

com benefício eventual e como se encontra essa atenção. No caso do auxílio-natalidade, a Tabela 1 traz uma síntese relativa ao cenário de concessão dessa oferta em âmbito municipal.

Tabela 1 Concessão do auxílio-natalidade pelos municípios a partir dos Censos SUAS 2011 a 2014

	2011		2012		2013		2014	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
SIM	3028	56	2920	55	3709	68	3860	69
NÃO	2063	38	2085	39	1733	32	1660	30
NRⁱ	325	6	310	6	0	0	50	1
Base	5416	100	5315	100	5442	100	5570	100

Fonte: Censo SUAS 2011, 2012, 2013 e 2014.

ⁱ – Não Respondeu

A maior parte dos municípios concede o auxílio-natalidade, segundo dados do Censo SUAS, isto independentemente de haver regulamentação. O que se nota é que tal provisão vem tendo um crescimento, apesar de ligeira queda em 2012, além de não ser uma realidade em 100% da municipalidade.

Esse reconhecimento é importante, mas se torna importante destacar qual a compreensão que o município possui acerca dessa oferta e o modo como ocorre sua concessão: se no âmbito do direito e, com isso, os elementos necessários para sua garantia, como a gestão, financiamento, regulamentação e cooperação dos estados federados, ou se tal atenção (ainda) se dá de forma aleatória e ao acaso, executada sem parâmetros e referências.

Auxílio-Funeral

O auxílio-funeral afiançado na LOAS é uma das provisões compulsórias a serem dispensadas pela assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. Compreender o papel que esta atenção pode assumir permite identificar o seu alcance no âmbito da proteção social, reconhecer as incongruências em sua execução e seus limites diante da ocorrência de um óbito na família, ainda mais se considerarmos que tal episódio pode alterar os laços e a dinâmica familiar, especialmente em virtude de seu caráter imprevisível, eventual e inesperado.

Inicialmente, é necessário, nesta análise, demarcar a diferença entre o sepultamento, compreendido como o enterro do corpo morto – a partir de todo seu rito, burocracia e história – e o auxílio-funeral no âmbito da assistência social, apreendido como um suporte, proteção e apoio à família do morto, principalmente se este desempenhava o papel de arrimo da família. Assim, de início, defende-se o auxílio-funeral na assistência social não como o pagador de

taxas de cemitério ou o facilitador da burocracia acerca do sepultamento, mas, sim, como uma atenção nos moldes de proteção social que garanta apoio e suporte à família diante desse momento, por vezes, inesperado e atípico em seu cotidiano.

Quanto ao sepultamento, ao percorrer a história foi possível identificar que o cuidado com o morto e a vivência do luto constituem-se em episódios dos mais longínquos na história da humanidade, permeados por ritos, tradições e costumes específicos de cada época, sociedade e cultura, que não se limitavam (e limitam) ao enterro do corpo morto em si.

Com a chegada dos portugueses no Brasil e a imposição do catolicismo como sua religião oficial, a busca pela salvação da alma passou a compor os ritos fúnebres da “boa morte”. Era comum, até o século XIX, os mortos serem enterrados no interior de igrejas ou em outros lugares considerados sagrados, pois se acreditava que isso permitiria a tão almejada salvação da alma no dia do Juízo Final.

A Igreja Católica preocupava-se com a alma, embora boa parte da sociedade atribuísse um valor social ao corpo, pois este, mesmo sem vida, era carregado de símbolos que os diferenciavam uns dos outros. “[...] Nem mesmo diante da morte os corpos são iguais, já que ainda carregam consigo as marcas das diferentes situações que tiveram em vida.” (CAMARGO, 2007, p. 398). Ou seja, as diferenças sociais (por classe, raça, idade e condição socioeconômica) não cessavam com o advento da morte, ao contrário, permaneciam imprimindo as contradições sociais existentes na sociedade e vivenciadas pelas pessoas ao longo da vida.

Nesse sentido, a “boa morte” era a extensão dessas diferenças em vida: as famílias mais afortunadas cuidavam, com os devidos méritos e pompas, de seus falecidos, assegurando que o rito fúnebre preservasse sua memória, lhe desse todo conforto durante o “descanso eterno” e lhe garantisse o Reino dos Céus. Não à toa, os ricos eram enterrados em lugares privilegiados no interior das Igrejas, compreendidos como mais próximos do altar ou dos santos intercessores, por acreditar que, assim, estariam seguros e protegidos no Dia do Juízo Final.

O momento da morte era, muitas vezes, organizado e preparado antecipadamente. Era comum observar as pessoas mais abastadas escreverem testamentos em que indicavam como deveria ser o funeral, o cortejo, a cerimônia de enterro. Neste contexto, inclusive, a morte se constituía num verdadeiro “encontro social” entendido “[...] como uma oportunidade para a afirmação de fortuna e poder.” (PAGOTO, 2002, p. 73)

A velhice “[...] era caracterizada pela preparação para a morte por meio do Rosário à noite, testamento e missa diária.”⁴(REIS, 1997, p. 101). Também era comum, nessa reta final

da vida, reparar velhos pecados da carne, era o momento em que “[...] pais reconheciam filhos tidos de relações ilícitas e homens casavam com amásias, às vezes ex-escravas, fazendo-as herdeiras legítimas.” (REIS, 1997, p. 106)

Aos pobres, a vivência da morte configurava-se sempre como um verdadeiro problema. Por serem desprovidos de bens, a solução, no caso, era apelar para a caridade alheia a fim de garantir que seus entes queridos fossem enterrados condignamente e em solo sagrado, “[...] mesmo que isso implicasse em conseguir uma sepultura em lugar menos privilegiado, como o adro ou o cemitério intra-muros.” (PAGOTO, 2002, p. 75) Preocupados com a salvação da alma, “[...] quando a família não conseguia auxílio para sepultar os seus mortos em solo sagrado, a solução encontrada era abandoná-los à porta de uma igreja ou sepultá-los, clandestinamente nos cemitérios paroquiais (intra-muros) de madrugada.” (PAGOTO, 2002, p. 75)

Por sua vez, os escravos, indigentes, presos, pessoas condenadas à morte, vítimas de doenças contagiosas ou que professassem outra religião eram enterradas em lugares ainda mais distantes das cidades. A eles não se dava o direito de serem sepultados em solo sagrado por não serem socialmente aceitos nesses espaços, pois não eram considerados cristãos.

Durante a Colônia, o Império e também a República é possível identificar diversas formas de auxílio e apoio dispensadas às pessoas perante a perda de um ente querido, o que em geral se dava por meio de ações caritativas ou por incipientes instrumentos legais.

Sepultar os mortos era uma das 14 Obras da Misericórdia conduzidas pelas Santas Casas. Era através delas que parte dos indigentes, pobres e excluídos recebia guarida, por meio da compaixão de seus mantenedores em relação ao sofrimento alheio no momento do “descanso eterno”. A Igreja também procurava ser piedosa diante do fim da vida. Apesar das altas taxas cobradas para enterrar os mortos em solos sagrados, ela buscava acolher os pobres mesmo que em lugares menos privilegiados. A resistência católica se voltava sobre os não cristãos, em geral os protestantes, na grande maioria imigrantes ou descendentes alemães, que professavam outra crença – o luteranismo; isto os levou a construir seus próprios cemitérios para enterrar seus mortos.

Ao longo do século XIX, o local onde enterrar os mortos passou a sofrer grandes interferências, tanto por parte da Igreja Católica quanto pelas pressões e ideias político-sanitárias, as quais passaram a interferir nos enterros que eram realizados. Os cemitérios passaram a ser um lugar comum para enterrar os mortos e foram construídos afastados do espaço urbano, seguindo algumas orientações: os caixões deveriam ser individuais, os túmulos separados e lacrados e precisaria haver prazo limite para o enterro do morto,

evitando-se possíveis contágios, doenças, miasmas, entre outras ocorrências em virtude da presença do corpo morto.

No final do século XIX a formação das Sociedades de Ajuda Mútua (ou Socorro Mútuo) – Mutualismo – enquanto organizações de grupo da própria sociedade, buscava apoiar seus membros em face da ausência de um Estado Provedor e em razão das precárias condições vividas pelos trabalhadores, mormente em consequência da exploração do sistema capitalista. Esse apoio era um alento que socorria as pessoas em virtude dos baixos salários e diante de despesas extras ocorridas em seu cotidiano, como casamento, aniversários, lazer, nascimento dos filhos, batizados, invalidez, doenças, morte etc.

O cuidado e o trato com a morte eram bastante apreciados pelas agremiações existentes, as quais buscavam dar os devidos méritos aos falecidos e apoiar sua família perante os infortúnios do cotidiano, conforme já apontado. No entanto, a partir do séc. XIX dar um destino ao corpo sem vida passou a ser reconhecido como uma competência de saúde pública na esfera municipal.⁵

No âmbito da assistência social, afiançar o auxílio-funeral se refere a apoiar, cuidar, proteger a família e indivíduos que perdem seus entes queridos. Não se trata apenas de isenções de taxas, pagamento dos ritos fúnebres, concessão do traslado ou do sepultamento do corpo, uma vez que esse apoio se vincula a dar uma destinação ao corpo sem vida, preservando a dignidade da pessoa e compreendendo a morte como parte dos ciclos da vida. Trata-se de procedimentos acerca do destino do corpo morto que não são da alçada da assistência. Ao mesmo tempo, foi isto que a passagem deste tópico buscou ressaltar: o sepultamento – e todos os seus procedimentos – requer uma atenção específica, um cuidado próprio, um destino correto, os quais se aproximam mais do âmbito da saúde pública, dos cemitérios, serviços funerários (públicos ou privados) e órgãos congêneres, que não têm a ver com assistência social.

Caberia, sim, junto à assistência social, apoiar a família que sofre o impacto da morte a partir de um auxílio-funeral, pois, muitas vezes, essa ocorrência contribui para um desarranjo familiar em virtude de sua ocorrência inesperada. Como parte do benefício eventual, é uma atenção provisória que busca dar apoio ao cidadão que, ao vivenciar este episódio, terá seus laços familiares e afetivos preservados.

Formas de atenção nesses moldes e no âmbito estatal vinculam-se primeiramente junto à classe trabalhadora, seja da iniciativa pública ou privada. É possível identificar formas de atenção nas incipientes legislações que passam a regular um campo de proteção social destinado ao trabalhador com vínculo formal de trabalho.

Segundo o Relatório sobre o Levantamento Nacional de Benefícios Eventuais de 2009, o auxílio-funeral é a modalidade de benefício eventual mais presente nos municípios, o que pode significar que a assistência social vem se comportando como pagadora das taxas que envolvem o óbito e/ou como facilitadora da burocracia acerca do funeral.

No Censo SUAS também é possível identificar a presença dessa atenção na maioria dos municípios.

Tabela 2
Concessão do auxílio-funeral pelos municípios a partir dos Censos SUAS 2011 a 2014

	2011		2012		2013		2014	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
SIM	4862	90	4675	88	5249	96	5289	95
NÃO	229	4	330	6	193	4	231	4
NR¹	325	6	310	6	0	0	50	1
Base	5416	100	5315	100	5442	100	5570	100

Fonte: Censo SUAS 2011, 2012, 2013 e 2014.

¹ – Não Respondeu

Como se vê, os municípios declaram um percentual significativo quanto à concessão do auxílio-funeral.

Sem analisar aqui o campo de regulamentação dessas ofertas, a preocupação neste momento refere-se à compreensão que se faz desse benefício. A defesa desta reflexão centra-se em compreendê-lo como um apoio voltado para a família, buscando resguardar os laços afetivos e garantir proteção social ante a vivência desse episódio atípico e ocasional na vida do cidadão. Essa defesa compreende a assistência social como política de proteção social, não como mediadora da burocracia estatal quanto aos tramites que envolvem o óbito.

Vulnerabilidade Temporária

Outra modalidade de concessão do BE não tem uma definição do fato gerador, mas de desproteção social em virtude da situação de vulnerabilidade temporária. Talvez essa seja a modalidade de benefício eventual mais difícil de definir e delimitar, em grande parte em virtude de seu caráter singular. No entanto, entende-se a importância de aproximar sua qualificação e natureza ao campo de proteção social a ser dispensado pela política de assistência social e suas seguranças sociais, uma vez que, em face dessa ausência de especificidade, se tem, na prática, atendido às mais diversas situações nessa modalidade de BE.

Essa assertiva se confirma ao consultar o banco de dados dos Censos SUAS, por exemplo, o qual mostra provisões diversificadas que não se limitam a assistência social, como

fotos, documentos, pagamento de taxas, aparelhos de saúde, passagens, auxílio-aluguel, cesta básica, entre tantas outras ofertas. Por sua imprecisão, recebe a incumbência de atender demandas que são recusadas ou não concedidas em outras áreas, como o exemplo do aparelho de oxigênio apresentado nas considerações iniciais deste trabalho – supõe-se que ocorrências como aquela sejam uma realidade ao longo do país.

Nesse sentido, a compreensão inicial é a de destacar a especificidade do fato, sendo este o desencadeador da situação vivenciada, gerando certa insegurança que deve ser transitiva; a rigor, a eventualidade em si carrega uma carga geradora de vulnerabilidade que conta com a ação estatal em seu enfrentamento.

O entendimento, então, é o de que a ocorrência de um episódio, atípico na vida do cidadão, reproduz (ou agrava) um momento de instabilidade, o qual requer apoio quanto ao seu enfrentamento. Trata-se, portanto, de olhar e compreender o benefício eventual como parte do campo de proteção social; nesse caso, não é uma atenção em relação à vivência contínua de vulnerabilidade, ainda que essa possa também acarretar episódios inesperados que requeiram provisão e proteção estatal. É preciso demarcar a diferença entre a vivência permanente da situação de vulnerabilidade e a temporalidade atribuída a esse contexto em virtude de um episódio específico. Ou seja, uma situação de vulnerabilidade social é diferente de uma situação vulnerabilidade temporária, associando a primeira com a idéia de condição e a segunda como um evento.

O enfrentamento e a superação da situação de vulnerabilidade social requerem contar com um campo de proteção social mais alargado e estruturado, composto por bens e serviços materializados por meio dos programas, projetos, benefícios e equipamentos das várias políticas públicas. Não é possível o Estado furtar-se de suas competências e deveres nem tampouco transferir para o próprio indivíduo e familiares a responsabilidade de superar a situação vivenciada. Trata-se de condições objetivas necessárias, concretamente postas, no sentido de apoiar os cidadãos em suas vulnerabilidades sociais.

Defende-se, como já apontado, que tratar como provisórias, eventuais e pontuais situações que reclamam um cuidado mais ampliado, ou seja, que não se resolvem com BE, é uma forma do Estado se eximir de seus deveres, além disso configura-se como afronta aos direitos sociais.

De modo mais amplo, ciclos de vida, situações de vulnerabilidades sociais, por vezes são geracionais e, enquanto parte do ciclo de pobreza, não se referem a um campo específico de atuação. Demandam uma atenção que, a partir da compreensão de totalidade, se daria de modo intersetorial, demarcando que não é apenas competência da assistência social o cuidado

com o pobre e a pobreza, bem como a superação e o enfrentamento das situações de vulnerabilidade vividas pelos indivíduos.

O apoio às situações de vulnerabilidade temporária, previsto como campo de atenção por parte do benefício eventual, requer considerar que a ocorrência de um episódio atípico na vida do cidadão permite construir fragilidades ou elevá-las. Nesse sentido, a eventualidade não se restringe às situações de miséria e pobreza, pode isto sim, ser mais severa nesses contextos. Essa temporalidade atribuída ao fato ocorrido e, conseqüentemente, à situação (que deve ser) provisória de vulnerabilidade conta com a presença do Estado em sua superação. Reconhecido como agente protetor, as ações estatais devem (ou deveriam) apoiar o cidadão diante de uma eventualidade prevista como campo de intervenção por parte da assistência social.

O BE é parte integrante no apoio às situações de desproteção social por vulnerabilidade temporária em virtude de um episódio atípico preestabelecido. O exercício aqui é demarcar quais seriam as situações concretamente postas que podem contar com esta política pública, bem como seu campo de atuação e possibilidades de intervenção. Além disso, requer pensar que no âmbito da política de assistência social, para além da compreensão de vulnerabilidade restrita ao campo econômico, busca-se reconhecê-la como um fenômeno multifacetado, com várias dimensões que podem ser identificadas nas relações afetivas, sociais e familiares. Vivências de situações de insegurança não se restringem apenas aos cidadãos pobres, mas impactam de modo distinto conforme o suporte e a rede de proteção que o indivíduo dispõe para enfrentar e lidar com a situação existente. Reconhece-se ainda que a superação da situação de vulnerabilidade vivenciada pelo cidadão não se limita ao seu esforço pessoal de superação. Essas considerações reforçam a identificação quanto ao papel do Estado nesse campo de proteção social. Nesse sentido,

Aldaíza Sposati insiste na necessidade de que a concepção de vulnerabilidade, como objeto de atenção da assistência social, seja alargada para além da dimensão material, se reportando a questões afetas à sociabilidade e à dimensão relacional como igualmente importantes para configurar demandas que exigem respostas da assistência social. (TORRES, 2013, p. 173).

O conceito de vulnerabilidade e quais provisões a assistência social especificamente deve prover não foram amplamente desdobrados na Política Nacional de Assistência Social - PNAS. A definição mais alargada do conceito voltado para essa área é algo que requer ser construído. O campo de imprecisões ainda permanece grande, o que faz necessário, no seu enfrentamento, ampliar esse debate acerca dos conceitos que não foram suficientemente definidos.

No Decreto nº 6.307/07 há uma aproximação conceitual quanto à compreensão de vulnerabilidade temporária.

Art. 7º A situação de vulnerabilidade temporária caracteriza-se pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar, assim entendidos:

I - riscos: ameaça de sérios padecimentos;

II - perdas: privação de bens e de segurança material; e

III - danos: agravos sociais e ofensa.

Parágrafo único. Os riscos, as perdas e os danos podem decorrer:

I - da falta de:

a) acesso a condições e meios para suprir a reprodução social cotidiana do solicitante e de sua família, principalmente a de alimentação;

b) documentação; e

c) domicílio;

II - da situação de abandono ou da impossibilidade de garantir abrigo aos filhos;

III - da perda circunstancial decorrente da ruptura de vínculos familiares, da presença de violência física ou psicológica na família ou de situações de ameaça à vida;

IV - de desastres e de calamidade pública; e

V - de outras situações sociais que comprometam a sobrevivência.

(BRASIL, 2007).

Ainda que possa ser uma compreensão generalista de vulnerabilidade temporária, trata-se de um passo a mais no sentido de dar materialidade ao conceito e aproximá-lo da política de assistência social. No intuito de contribuir com este debate e pensar as especificidades da assistência social, identifica-se que as vulnerabilidades temporárias e calamidades públicas afiançadas no Art. 22 podem ainda ser, até certo ponto, mapeadas, previstas e estar regulamentadas a partir do diagnóstico in loco do próprio território e do auxílio de dados estatísticos, como Censo (do IBGE e do SUAS), pesquisa de informações básicas municipais (Munic), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), além de informações municipais e estaduais, tendo como referência a LOAS e as legislações subsequentes.

As legislações já instituídas trazem referências importantes para se pensar tais provisões a partir de dada realidade no sentido de, a partir desta captação e análise, mapear o campo de atenção do benefício eventual e definir a abrangência de sua oferta.

As seguranças sociais, afiançadas na PNAS, ainda que generalistas, também trazem sua contribuição na definição quanto ao campo de atenção do benefício eventual. Assim, é possível pensar uma provisão que garanta autonomia, rendimento, convívio ou acolhida para o indivíduo e seus familiares.

Segundo o Censo SUAS, essa modalidade de atenção é concedida nos municípios e monitorada a partir de 2012.

Tabela 3
Concessão do auxílio para vulnerabilidade
temporária pelos municípios a partir dos Censos SUAS
2012 a 2014

	2012		2013		2014	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
SIM	4336	82	4960	91	4980	89
NÃO	669	12	482	9	540	10
NRⁱ	310	6	0	0	50	1
Base	5315	100	5442	100	5570	100

Fonte: Censo SUAS 2011, 2012, 2013 e 2014.

ⁱ – Não Respondeu

Em grande parte, esse percentual de atenção se dá por meio de ofertas diversificadas mapeadas pelo Relatório sobre o Levantamento Nacional de Benefícios Eventuais de 2009; ele foi identificado em Bovolenta (2010) e aparece no banco de dados do Censo SUAS entre 2012 a 2014. O próprio Relatório apresenta a diversidade de ofertas acerca dessas circunstâncias: fotos, segunda via de documentos, agasalhos, vestuário, cobertores, móveis, utensílios domésticos, pagamentos de taxas, geração de emprego e renda, aparelhos ortopédicos, órteses, próteses, óculos, dentadura, apoio financeiro para o tratamento de saúde fora do município, cadeira de rodas, muletas, fraldas geriátricas, pagamentos de exames médicos, medicamentos, transporte de doentes, ajudas técnicas, tecnologias assistidas para pessoas com deficiências, auxílio-alimentação, cesta básica, leite em pó, dietas especiais, auxílio-construção, pagamento de aluguel, uniforme, material escolar, passagens, materiais esportivos, entre outros.

Essa realidade reforça a necessidade de qualificar e delimitar a natureza dessas provisões a fim de não servirem de alibi para prover as omissões das outras áreas públicas ou ainda reproduzir condutas avessas ao direito.

Calamidade Pública

A atenção com benefício eventual às situações reconhecidas como sendo de calamidade pública é também prevista na LOAS, em seu Art. 22. O desafio em questão é pensar o que caracteriza esta ocorrência no âmbito da assistência social. Ao investigar junto à produção legal e acadêmica da área, observou-se uma lacuna neste campo de debate, cuja análise precisa ser fomentada.

A situação de calamidade pública, compreendida de modo mais alargado, requer considerar que esta não causa apenas danos materiais, ela permite (ou eleva) a ocorrência de danos emocionais, físicos e psíquicos, mormente aos cidadãos mais expostos ou que vivem

em condições mais vulneráveis. Não raro é observar que a vivência desse episódio é estrutural; repetidas vezes identificamos grupos e/ou regiões mais suscetíveis ou expostos a tais ocorrências.

A ressalva que se faz logo de início, no entanto, é não tratar como eventuais os episódios que comumente ocorrem em determinados lugares ou com certa frequência. Nesse caso, são ocorrências que necessitam de planejamento da política pública, e que por vezes não se limitam à política de assistência social e precisam de respostas mais complexas e efetivas por parte do Estado.

Mariana Siena traz em seu trabalho de doutorado contribuições importantes para se pensar o atendimento social destinado às situações de desastre – compreendidas aqui como uma das formas de calamidade pública existente. O aporte de sua pesquisa pode trazer significativos elementos que auxiliem no imbrólio em questão.

Quando passei a encarar o desastre como um tipo de crise crônica, atrelado a um processo sociohistórico longo de vulnerabilização, pude entender que o desastre persistia, não enquanto durassem as chuvas, mas enquanto os grupos vulnerabilizados não tinham garantidos os seus direitos de cidadania. E, mais precisamente, que o desastre já estava instaurado antes mesmo das chuvas. (SIENA, 2012, p. 21).

De fato, alguns grupos estão mais expostos a situações de calamidade pública por viver uma situação permanente de vulnerabilidade social, a qual se agrava em virtude de uma ocorrência eventual. Esta assertiva ressalta a importância de demarcar o papel do benefício eventual para a calamidade pública, de modo que essa atenção não se comporte como um lenitivo para as violações de direitos que são permanentes.

Siena (2012) enfatiza o papel da assistência social nessas ocorrências e defende que, apesar desta política estar presente em quase todos os episódios de desastre, não é sua função dar todas as respostas. De início, a defesa civil é o órgão responsável pelo socorro imediato e pela coordenação das ações existentes. No entanto, a autora relata que nem todos os municípios contam com esse serviço.

Nos municípios brasileiros, a assistência social tem uma presença institucional significativamente maior em relação à defesa civil. Para ilustrar tal descompasso, atenta-se que 99,9% dos municípios brasileiros possuem estrutura organizacional para tratar da política de assistência social enquanto que 59,26% dos municípios possuem unidade de defesa civil (IBGE 2010). (SIENA, 2012, p. 23).

Essa realidade também aparece no Relatório sobre o Levantamento Nacional de Benefícios Eventuais, de 2009, quando se registrou que em 51% dos municípios inexistia o serviço de defesa civil estruturado. Ou seja, é possível supor que em alguns lugares a

assistência social cumpra o papel delegado à defesa civil, coordenando as ações de socorro às emergências, mesmo que ela não tenha todo suporte e condições necessárias para tal.

Em relação ao benefício eventual, a atenção refere-se à ocorrência em si. No Decreto nº 6.307/07 há referências quanto aos episódios de calamidade pública que requerem atenção por parte da assistência social.

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

No âmbito da assistência social foi aprovado em 2009 o Serviço de Proteção em Situações de Calamidade e Emergências enquanto parte da proteção especial aprofundada pelo SUAS, cuja incumbência centrou-se no enfrentamento de situações de Calamidades Públicas e Emergências reconhecidas pelo Ministério da Integração Nacional. O serviço está previsto na Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009, que aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, e é regulamentado pela Portaria MDS nº 90, de 3 de setembro de 2013. A finalidade do serviço é assegurar provisões de ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social. Todas essas provisões devem ser empregadas na manutenção de abrigos temporários como estratégia de resposta a esses eventos.

Por meio dessa Portaria todos os estados, o Distrito Federal e os municípios podem receber recursos para planejar e/ou socorrer situações de calamidade pública. Nesse mesmo documento é possível identificar o valor do cofinanciamento e as referências usadas. No caso, os critérios guiam-se pela quantidade de pessoas desabrigadas e/ou desalojadas; intensidade da emergência ou calamidade; grau de vulnerabilidade a partir do percentual da população atingida; regularização do BE regulamentado no município ou Distrito Federal; o valor de referência atual é R\$ 20.000,00 mensais, transferidos fundo a fundo, para cada grupo de 50 pessoas atingidas.

Assim como as demais modalidades de benefício eventual, a atenção nos casos de calamidade pública demanda a certeza e a presteza de prontidão diante do fato ocorrido. No campo dos direitos deve ser algo que preserve a dignidade e a cidadania dos indivíduos envolvidos, distante do que fora identificado por Siena (2012) em sua pesquisa.

Todavia, seja com a presença da defesa civil, seja com a presença da assistência social, o atendimento público de resposta ao “momento trágico”, a atenção social, para aqueles grupos afetados tem se caracterizado pela precariedade. Ou seja, recorrente tem sido um tipo de atendimento que se baliza pelo reino das necessidades (e não dos direitos), não ultrapassando, assim, o suprimento das carências, no qual o provimento com colchões e cestas-básicas a tais grupos sociais afetados seja considerado suficiente pelo ente público. (SIENA, 2012, p. 24).

A ocorrência da seca também requer atenção especial por parte do Estado, o qual se utiliza da articulação das várias políticas públicas para o seu enfrentamento, contando, de início, com a operação de carros-pipa, programas de transferência de renda e bolsa estiagem. Assim, como um apoio concreto a essa realidade, a União criou um portal de internet – “Observatório da Seca” – em que o gestor municipal consulta as políticas e ações que podem ser acionadas em face dessa ocorrência.

Por meio do Relatório sobre o Levantamento Nacional de Benefícios Eventuais, de 2009 e do Censo SUAS, por exemplo, é possível identificar a variedade de benefícios concedidos, os quais atendem a uma diversidade de necessidades sociais. São provisões que, a rigor, não são da alçada da assistência social, mas que em virtude da ausência de seu reconhecimento e regulamentação ficam a mercê das ocorrências existentes, da subjetividade do profissional quanto à avaliação do caso, da disponibilidade de recursos para serem atendidos e, por fim, das indicações político-partidárias que podem definir os cidadãos a serem atendidos e de que modo. Ou seja, cenário que caminha na contramão do direito e do próprio reconhecimento desse campo de atenção e de suas especificidades.

Considerações finais

As reflexões apresentadas nesse texto trouxeram como objeto de debate pensar sobre as modalidades do benefício eventual, considerando sobretudo, uma temática que requer amplo debate junto a academia e espaços sócio-ocupacionais, buscando a apropriação, domínio e publicização desse direito socioassistencial.

A análise do Relatório sobre o Levantamento Nacional de Benefícios Eventuais e nos bancos de dados do Censo, bem como a consulta ao arcabouço legal, bibliográfico e documental permitiram tecer algumas considerações acerca do papel e finalidade das modalidades desse benefício assegurada na LOAS.

Reconhece-se a necessidade de ampliar, publicizar e socializar essas reflexões para além do cenário atual. Tantas outras análises podem e devem compor as arenas de debate acerca dessa temática, de modo a dar mais visibilidade, materialidade e precisão a um direito socioassistencial, que tem sido tratado à margem da LOAS e das legislações subsequentes, sobretudo quando apresentamos que seu campo de regulamentação encontra-se em torno de 50%, conforme dados do Censo SUAS.

Trata-se, por fim, de uma atenção que é parte do SUAS e como tal tem seu papel no âmbito da proteção social não contributiva. Sua oferta incerta e imprecisa vai na contramão da

política de assistência social permitindo gerar desproteção ao invés de proteção social ante as situações eventuais que acometem o cotidiano dos cidadãos brasileiros.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de Fevereiro de 1891). *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 24 fev.1981; Art. 72; § 5º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 30 jul. 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 2002.

BRASIL. Decreto nº 6.307, de 14 de Dezembro de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 dez. 2007. Seção 1, p. 8. Art. 7º. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6307-14-dezembro-2007-566562-publicacaooriginal-90106-pe.html>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. *O benefício eventual da LOAS como garantia de proteção social*. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2016.

_____. *Benefício Eventual e Assistência Social: uma emergência – uma proteção social?* Jundiaí, SP. Paco, 2017.

CAMARGO, Luís Soares. *Viver e Morrer em São Paulo – A vida, as doenças e a morte na cidade do século XIX*. Tese (Doutorado em História Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2007.

PAGOTO, Amanda Aparecida. *Do âmbito sagrado da Igreja ao Cemitério Público – Transformações Fúnebres em São Paulo 1850/1860*. Dissertação (Mestrado em História Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2002.

REIS, João José. O cotidiano da morte no Brasil Oitocentista. In: ALENCASTRO, Luiz Felipe (Org.). *História da vida privada no Brasil: Império*. v. 2. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

ROSA, Edna Teresinha. *A relação das áreas de cemitérios públicos com o crescimento urbano*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

SIENA, Mariana. *A atenção social nos desastres: uma análise sociológica das diversas concepções de atendimento aos grupos sociais afetados*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012.

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

6

Notas

¹Algumas reflexões apresentadas neste artigo foram trabalhadas em minha Tese de Doutorado em Serviço Social defendida junto a PUC/SP em abril de 2016, a qual contou com apoio da CAPES.

²Em virtude dos limites que compreendem a elaboração de um artigo não é possível descrever o histórico do benefício eventual. Para tal análise ver Bovolenta (2016; 2017).

³A Licença-Maternidade foi reconhecida no Brasil pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), por meio do Decreto-Lei nº 5452, de 1º de maio de 1943. Nessa época, o afastamento do trabalho era de 84 dias e a responsabilidade pelo pagamento dos salários era do empregador. Embora não houvesse estabilidade do emprego durante a gravidez, em 1973 esse dever foi assumido pela Previdência Social, que o operacionaliza até hoje. Em 1988, com a Constituição Federal, reconheceu-se este benefício como um direito social, com duração de 120 dias. Em 2008 foi aprovada a Lei nº 11.770, em 9 de setembro, a qual cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, destinado a prorrogar por 60 dias o benefício, o que estaria em consonância com as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Ministério da Saúde sobre a prevalência do aleitamento materno por 6 meses. Por ser opcional, fica a cargo do órgão empregador aderir ou não este programa. Cf. BRASIL. Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 set. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11770.htm>. Acesso em: 13 ago. 2015.; BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 09 set. 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 13 ago. 2015.

⁴ Fragmento extraído de um artigo de 1836, no *Diário da Bahia*, que definia os vários estágios do ciclo da vida: a velhice se localizava entre 64 e 70 anos, momento em que as pessoas deveriam preparar e organizar sua morte.

⁵ O costume da população de enterrar seus mortos dentro das Igrejas passa a sofrer mudanças com o advento do Iluminismo, o qual influenciou as ideias higienistas e o comportamento da medicina acerca do mal que o cadáver causaria aos vivos. Ao longo do século XIX a teoria dos miasmas, como ficou conhecida, tornou-se uma influência mais presente no país. Com a Proclamação da República e o estabelecimento da separação entre a Igreja e o Estado, os cemitérios passaram a ser de responsabilidade dos municípios, exceto alguns cemitérios que pertenciam às Irmandades, o que ficou assegurado na Primeira Constituição Republicana de 1891: “Os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal, ficando livre a todos os cultos religiosos a prática dos respectivos ritos em relação aos seus crentes, desde que não ofendam a moral pública e as leis.” Cf. BRASIL. Constituição (1891). REIS (1997); ROSA (2003).

