

II Seminário de Pós-Graduação em Políticas Públicas

Christiane Cruvinel Queiroz

Benefícios socioassistenciais: um panorama nos municípios que integram o
Escritório Regional de Ponta Grossa da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento
Social do Paraná

Outubro, 2018, Curitiba

Benefícios socioassistenciais: um panorama nos municípios que integram o Escritório Regional de Ponta Grossa da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social do Paraná

Resumo: A Política Nacional de Assistência Social tem sido materializada, ainda que tardiamente e não sem lutas e disputas, como política pública de caráter não contributivo destinada a assegurar mínimos sociais a quem dela necessitar. O objetivo deste artigo é apreender as duas faces da modalidade dos benefícios socioassistenciais no âmbito dos dezoito municípios que integram o Escritório Regional de Ponta Grossa da Secretaria da Família e Desenvolvimento Social do Paraná. O artigo é resultado de pesquisa realizada em dissertação, com adoção do procedimento metodológico de revisão bibliográfica e pesquisa legislativa e documental na temática dos benefícios socioassistenciais. Verificou-se que os benefícios socioassistenciais percorreram caminhos distintos de materialização, inclusive nos municípios do campo empírico. De um lado, o Benefício de Prestação Continuada – BPC previsto em norma constitucional como direito à renda continuada e mínima ao idoso ou pessoa com deficiência, com normatização e financiamento a cargo da União. De outro lado, os benefícios eventuais disciplinados em norma infralegal e destinados à provisão temporária em casos de nascimento, morte, situação de vulnerabilidade temporária ou de calamidade pública, cuja regulamentação e financiamento está a cargo dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Conclui-se o trabalho com a percepção de que os benefícios socioassistenciais percorreram caminhos bastante distintos que comprometem tanto a potencialidade de integração dos benefícios com os demais serviços, programas e projetos do SUAS quanto a percepção de acesso na condição de direito do cidadão.

Palavras-chave: Assistência Social; Benefícios Socioassistenciais; Concretização.

Introdução

Operacionalizar uma política pública materializadora do direito fundamental à Assistência Social, integrante do sistema de Seguridade Social brasileiro, consiste numa tarefa árdua e complexa. Para a gestão da Política Nacional de Assistência Social foi concebido um inédito sistema nacional, de caráter público e descentralizado, com primazia do Estado e comando unitário em cada esfera governamental, além da previsão da participação da sociedade civil no planejamento e controle dessa política. Trata-se do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, previsto na Resolução n. 130/2005 do Conselho Nacional da Assistência Social que aprovou a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS-2005.

Em similitude ao Sistema Único de Saúde – SUS, no sistema SUAS há a previsão de competências e responsabilidades comuns e específicas dos três entes da federação, para a oferta das seguintes modalidades previstas na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS:

benefícios¹ (artigos 20 a 22), serviços² (artigo 23), programas³ (artigo 24) e projetos⁴ (artigos 25 e 26), por intermédio da rede socioassistencial articulada em torno da proteção social básica e especial, esta de alta e média complexidade.

Para analisarmos a realidade posta dos benefícios socioassistenciais nos dezoito municípios localizados na região Centro-Oriental e Sudeste do estado do Paraná que integram o Escritório Regional de Ponta Grossa da Secretaria Estadual da Família e do Desenvolvimento Social, faz-se necessário, de antemão, uma breve contextualização sócio-econômica destes entes municipais.

1. Os dezoito municípios do Escritório Regional de Ponta Grossa da Secretaria de Estado da Família e do Desenvolvimento Social do Paraná

Os dezoito municípios dividem-se em quatro grupos no âmbito da gestão do SUAS. Os municípios de Carambeí, Imbaú, Ipiranga, Ivaí, Porto Amazonas, São João do Triunfo, Sengés, Tibagi e Ventania são classificados como de Porte Pequeno I e operam na gestão básica. Em relação a alguns indicadores sócio-econômicos, podemos destacar que o município de Carambeí ocupa o segundo grupo estadual dos municípios com alto índice de renda per capita (na faixa de superior ou igual a 38.000 e inferior a 60.000), segundo dados do IPARDES (2010). Já os municípios de Ventania, Imbaú, Ivaí e Porto Amazonas ocupam a última posição com renda per capita inferior a 20.000. E os municípios de Ipiranga, São João do Triunfo, Sengés e Tibagi ocupam a penúltima posição no grupo estadual com renda per capita superior ou igual a 20.000 e inferior a 38.000.

Outro indicador importante é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM⁵ (IPARDES, 2017) que mede o nível de desenvolvimento humano dos municípios

¹ Compreendem o benefício de prestação continuada –BPC e os benefícios eventuais.

² Definidos legalmente como sendo atividades continuadas que buscam a melhoria de vida da população e estão voltados para o atendimento das necessidades humanas básicas. Os serviços são hierarquizados e uniformizados em todo o país, organizados territorialmente, com padronização nas provisões e nas formas de oferta dos serviços nas modalidades de proteção social básica e especial, nos termos da Resolução CNAS n. 109/2009.

³ Compreendem atividades integradas e complementares que têm como objetivos qualificar, incentivar, potencializar e melhorar a prestação dos benefícios e serviços socioassistenciais.

⁴ Estão direcionados ao enfrentamento da pobreza e são operados no nível de proteção social básica da gestão SUAS, podendo ser estendidos às famílias ou grupos de indivíduos atendidos em níveis de maior complexidade.

⁵ O IDHM é composto pelos indicadores do IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda, que viabilizam a comparação entre os municípios brasileiros, por intermédio de um conceito de desenvolvimento

brasileiros, com foco nas pessoas e na ampliação do bem-estar, e serve como instrumento para a formulação de políticas públicas municipais. Este índice revela que, com exceção de Carambeí e Porto Amazonas, os demais municípios ocupam as cinquenta últimas posições do ranking estadual do IDHM.

Já o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM⁶, que acompanha o desenvolvimento socioeconômico dos municípios, indica que a maioria dos municípios do Porte Pequeno I apresenta índice regular de desenvolvimento, ocupando as últimas posições do ranking estadual, como Imbaú (posição n. 394) e Ivaí (383º. lugar).

Os municípios de Arapoti, Jaguariaíva, Ortigueira, Palmeira, Piraí do Sul e Reserva são classificados em Porte Pequeno II e operam na gestão básica. O município de Reserva integra o grupo estadual dos municípios com a pior renda per capita municipal (inferior a 20.000) e os demais municípios ocupam a penúltima posição no grupo estadual com renda per capita municipal superior ou igual a 20.000 e inferior a 38.000.

Também verifica-se situações heterogêneas entre os municípios no tocante ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM⁷. Enquanto Jaguariaíva ocupa a posição de número 48 no ranking do IDH-M do estado; Ortigueira e Reserva ocupam, respectivamente, as posições de números 391 e 388 do total de 399 municípios ranqueados no estado do Paraná. Quanto ao índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM, com exceção de Reserva que apresenta bom desenvolvimento, os demais municípios registram índices de desenvolvimento moderado.

Por fim, os municípios de Castro e Telêmaco Borba são classificados como de Porte Médio e Ponta Grossa como Porte Grande; os dois primeiros operam na gestão básica e o último na gestão plena do SUAS. Em relação ao PIB per capita, os três municípios ocupam o terceiro grupo estadual dos municípios com renda per capita municipal superior ou igual a

centrado nas pessoas, para além da visão de que desenvolvimento significa apenas crescimento econômico, uma vez que a renda e a riqueza não se constituem um fim em si mesmas, mas apenas os meios para que as pessoas possam viver da forma como escolherem.

⁶ O IFDM consiste numa ferramenta que possibilita analisar a melhora do desempenho dos municípios em razão da adoção de políticas específicas ou em comparação com os demais entes municipais, em três áreas de atuação: emprego/renda, educação e saúde. Sistema FIRJAN. Disponível em: < <http://www.firjan.com.br/ifgf/consulta-ao-indice/>>. Acesso em: 17 dez. 2017.

⁷ O IDHM é composto pelos indicadores do IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda, que viabilizam a comparação entre os municípios brasileiros, por intermédio de um conceito de desenvolvimento centrado nas pessoas, para além da visão de que desenvolvimento significa apenas crescimento econômico, uma vez que a renda e a riqueza não se constituem um fim em si mesmas, mas apenas os meios para que as pessoas possam viver da forma como escolherem.

20.000 e inferior a 38.000 e apresentam PIB superior ao PIB per capita do estado do Paraná (31.411).

Quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM o município de Telêmaco Borba se destaca com a posição de número 71, bem à frente de Castro (posição n. 220), que ocupa a primeira posição do PIB per capita entre os municípios pesquisados, e de Ponta Grossa (posição de n. 232). No que diz respeito ao índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM os municípios de Castro e Telêmaco Borba registram níveis moderados de desenvolvimento, enquanto Ponta Grossa apresentam índice alto e ocupa a melhor posição no ranking estadual dentre os municípios pesquisados: 39º. lugar.

Em síntese, é possível observar disparidades significativas entre os municípios que integram o Escritório Regional da Família e Desenvolvimento Social de Ponta Grossa, seja entre municípios do mesmo porte na gestão SUAS, seja em relação aos demais municípios de portes distintos. Há diferenças retratadas nos indicadores sócio-econômicos que podem interferir na capacidade de gestão institucional e financeira da política de Assistência Social, pelos gestores locais, a exemplo dos benefícios socioassistenciais que trataremos a seguir.

2. Os Benefícios socioassistenciais

A Política Nacional de Assistência Social prevê a oferta de benefícios, serviços, programas e projetos por intermédio da rede de proteção social do SUAS. Os benefícios socioassistenciais compreendem o Benefício de Prestação Continuada e os Benefícios Eventuais. Ambos os benefícios apresentam características determinantes no processo histórico de concretização destes direitos sociais. Isto, porque de um lado, o Benefício de Prestação Continuada, mais conhecido como BPC, está previsto em norma constitucional que assegura o direito à renda continuada e mínima ao idoso ou pessoa com deficiência, ainda que com severas restrições ao acesso; sua normatização e financiamento estão a cargo da União. De outro lado, os benefícios eventuais estão disciplinados em norma infralegal – LOAS; destinados à provisão material ou financeira, em caráter temporário, a um grupo específico de indivíduos e em decorrência de evento relacionado ao nascimento, morte, situação de vulnerabilidade temporária ou de calamidade pública e desastre; cuja regulamentação e financiamento estão a cargo dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Busquemos retratar ambos os benefícios socioassistenciais no campo dos dezoito municípios do Escritório Regional de Ponta Grossa da Secretaria da Família e Desenvolvimento Social do Paraná.

2.1 O Benefício de Prestação Continuada – BPC

O artigo 203, inciso V, da Constituição Federal de 1988, estabeleceu como direito fundamental a “garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família”. A Lei n. 8.742/93 (LOAS) regulamentou este direito que foi implementado em 1º de janeiro de 1996, segundo o Decreto n. 1.744/1995.

A LOAS, na sua redação inaugural, fixou a idade de 70 anos ou mais para acesso ao benefício. O Decreto 1.744/1995 reduziu a idade para 67 anos, a partir de 1º de janeiro de 1998, e 65 anos a partir de 1º de janeiro de 2000. Porém, na sequência, num evidente propósito de frear as concessões desse direito socioassistencial, o então presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei 9.720/1998 que fixava a idade em 67 anos para acesso ao benefício do BPC e suprimia a previsão de redução para 65 anos. Somente com a publicação do Estatuto do Idoso é que a idade do idoso para fins de concessão do BPC passou a ser de 65 (sessenta e cinco) anos ou mais e, na atualidade, é o que está vigorando. Nova tentativa de restrição do acesso ao BPC foi engendrada pelo governo de Michel Temer com o envio ao Congresso Nacional da PEC 287/2016 que além de pretender alterações nos benefícios previdenciários, propunha elevar a idade mínima de 70 anos para acesso ao BPC e atualização automática sempre que publicada nova tabela de sobrevida da população brasileira pelo IBGE.

Segundo dados publicados no Boletim BPC-2015, pelo Ministério do Desenvolvimento Social (BRASIL. MDS, 2015), do total dos benefícios de BPC concedidos a idosos em 2015 (o equivalente a 1.922.373), o percentual de 27,1% correspondia a idosos com idade entre 65 e 69 anos. De modo que acaso aprovada a elevação da idade mínima do idoso, tal medida seria responsável pela desproteção social de aproximadamente 520 mil idosos e suas famílias. Segundo a análise de Jaccoud, Mesquita e de Paiva (2017) sobre o impacto dessa proposta de elevação da idade mínima, considerando apenas a dinâmica demográfica populacional, teríamos aproximadamente 28% da quantidade projetada para

receber o BPC Idoso, segundo as regras vigentes, fora da proteção social porque teriam idade entre 65 e 69 anos.

No que diz respeito ao critério de acesso ao BPC consistente na deficiência, o seu conceito sempre foi alvo de muitas críticas. Na atualidade, o modelo teórico de definição da deficiência: o social⁸ foi adotado com a publicação da Lei n. 12.435/2011. Além da mudança na designação de pessoa portadora de deficiência para pessoa com deficiência, o conceito de deficiência passa a ser considerado como o impedimento de natureza física, intelectual ou sensorial do indivíduo que em interação com diversas barreiras possa dificultar ou impedir a sua participação plena na sociedade. Com isso, a redação do inciso I, do § 2º, do artigo 20 da LOAS, adota o conceito trazido na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e se afasta da relação da deficiência com a incapacidade para o trabalho e para a vida independente.

Na sequência, a publicação da Lei n. 12.470/2011 promoveu as seguintes alterações: a) acrescentou como causa de impedimento a longo prazo aquele de natureza mental; b) deu nova redação do que seja impedimento de longo prazo; c) fixação da necessidade de avaliação da deficiência e do grau de impedimento, por meio de avaliação médica e social, a ser realizada por médicos peritos e assistentes sociais do INSS; d) exclusão da remuneração da pessoa com deficiência na condição de aprendiz.

Desse modo, o estado de incapacidade da pessoa com deficiência não se resume mais à incapacidade para o trabalho e para os atos da vida independente, mas vai além, para reconhecer, sob a ótica do modelo social da deficiência, que a incapacidade transcende o estado físico, mental, intelectual da pessoa com deficiência (abordado pelo modelo biomédico), devendo ser levado em consideração o ambiente físico e os fatores sociais que circundam a pessoa com deficiência e impedem a sua participação efetiva na sociedade. Na visão de Ferraz e Leite (2014, p. 98), este modelo social da deficiência nos moldes concebidos na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, impele-nos a pensar que são as barreiras econômicas, culturais, arquitetônicas e atitudinais, dentre outras, que geram a opressão, assim como a exclusão das pessoas com deficiência - não apenas os fatores biomédicos. É preciso transpor a visão da deficiência como atributo da pessoa para considerarmos os fatores ambientais, sociais e econômicos que a circundam.

⁸ Trata-se de um modelo que surgiu a partir de discussões feitas no campo das Ciências Sociais, no Reino Unido e Estados Unidos, em meados de 1960, em contraposição aos modelos tradicionais de deficiência. Segundo Santos (2007, p. 82) “modelo social da deficiência não ignora os serviços de saúde e avanços biomédicos como necessidades para algumas pessoas com impedimentos corporais, apenas anunciam o seu caráter limitado em meio aos ambientes sociais que valorizam exclusivamente corpos sem impedimentos.”

Em relação ao número de benefícios do BPC concedidos no estado do Paraná, no ano de 2016, tínhamos 92.833 pessoas idosas e titulares do BPC, o equivalente a 0,88% da população estadual. Também foram concedidos 113.232 benefícios a pessoas com deficiência, que corresponde a 1,08% da população estadual. Já nos municípios do nosso campo empírico observamos a mesma heterogeneidade verificada nos indicadores econômicos e sociais acima retratados. Enquanto no município de São João do Triunfo temos 0,26% da população local beneficiária do BPC – Idoso; a cidade de Tibagi apresenta o maior percentual do grupo pesquisado: 1% da população local recebendo o benefício BPC - Idoso, superando o índice estadual. Em relação aos índices de pessoas com deficiência e beneficiárias do BPC, estes representam 0,64% da população do município de Carambeí e 1,77% da população de Pirai do Sul, por exemplo, conforme dados sintetizados na Tabela 1.

TABELA 1 - BENEFÍCIOS ATIVOS BPC IDOSO E PESSOA COM DEFICIÊNCIA. PARANÁ E MUNICÍPIOS PESQUISADOS. 2016

	BPC-IDOSO	% População	BPC-PCD	% População
Paraná	92.833	0,88	113.232	1,08
Carambeí	69	0,36	123	0,64
Imbaú	98	0,86	137	1,21
Ipiranga	44	0,31	179	1,26
Ivaí	51	0,39	118	0,92
Porto Amazonas	16	0,35	27	0,59
São João do Triunfo	37	0,26	155	1,13
Sengés	148	0,80	288	1,56
Tibagi	194	1,00	261	1,34
Ventania	79	0,79	97	0,97
Arapoti	176	0,68	319	1,23
Jaguariaíva	223	0,68	439	1,34
Ortigueira	193	0,82	349	1,49
Palmeira	124	0,38	278	0,86
Pirai do Sul	164	0,70	416	1,77
Reserva	170	0,63	447	1,67
Castro	457	0,68	892	1,32
Telêmaco Borba	525	0,75	864	1,28
Ponta Grossa	1935	0,62	2774	0,89

Fonte: Relatório de Programas e Ações do MDS. SAGI (2017). Elaboração própria.

Desde o início da regulamentação do benefício socioassistencial do BPC, o critério econômico fixado pela norma para comprovação da hipossuficiência econômica, consiste no preenchimento de renda mensal familiar igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Assiste

razão Pereira (1998, p. 128) quando afirma que o critério econômico de elegibilidade da LOAS “[...] inovou em matéria de retrocesso político. Nunca, no Brasil, uma linha de pobreza foi tão achatada, a ponto de ficarem acima dessa linha cidadãos em situação de pobreza crítica”.

Para a apuração da renda mensal per capita igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, dos membros da família do idoso ou pessoa com deficiência, faz-se necessária a análise de duas variáveis: o conceito de grupo familiar e o limite objetivo de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. No que diz respeito ao critério do grupo familiar, Sposati (2004, p. 127) já advertia, quando da primeira regulamentação do critério do grupo família na LOAS, que não bastava a situação de exclusão do idoso ou pessoa com deficiência não possuir meios de prover a sua própria subsistência, o legislador impingiu-lhes uma segunda exclusão, a de que também sua família deveria ser miserável, numa dupla vitimização destas pessoas.

Atualmente, o conceito de grupo familiar disciplinado no artigo 20 § 1º. da LOAS guarda relação com uma definição de grupo familiar baseada em laços consaguíneos e de relação jurídica civil que se aproxima do conceito utilizado no âmbito previdenciário. No entanto, como nos adverte Medeiros, Granja e Sawaya Neto (2009, p. 9) o conceito de família, na esfera previdenciária, tem como objetivo elencar o rol dos dependentes do segurado, numa linha sucessória para os casos de concessão das pensões por morte do segurado. Já o BPC deve buscar a identificação da capacidade financeira da família para prover a manutenção dos seus membros, dentre eles idosos e pessoas com deficiência, no campo da assistência social e, portanto, de natureza não contributiva.

No tocante ao critério econômico de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo por membro da família, fixado pelo legislador para fins de comprovação da miserabilidade familiar do requerente ao BPC, idoso e pessoa com deficiência, o mesmo sempre foi alvo de críticas dos estudiosos do tema, como Pereira (1998), Gomes (2001), Sposati (2004), dentre outros, bem como dos operadores da política. Diante de um critério econômico tão drástico para aferição da miserabilidade da família do idoso ou pessoa com deficiência, a alternativa mais efetiva para ver assegurado o direito socioassistencial previsto no artigo 203 da Constituição Federal de 1988, ainda tem sido a via postulatória judicial.

Podemos afirmar que o papel do Judiciário em assegurar o direito ao benefício socioassistencial previsto no artigo 203 da Constituição Federal, numa perspectiva de cidadania social ampliada, mostrou-se significativo para a concretização deste direito. Segundo levantamentos realizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social, no Boletim Estatístico BPC-2015 (BRASIL. MDS, 2016, p. 11), em janeiro de 2015 foram

implementados 4.139.834 benefícios do BPC no país. Deste total, o quantitativo de 328.274 foram resultado de decisões judiciais, o que representou 8% da totalidade dos benefícios concedidos no país. Em relação ao Estado do Paraná os dados são ainda mais significativos. Nos anos de 2014 e 2015 o percentual de benefícios do BPC concedidos por decisão judicial se mostrou elevado em relação ao número total de benefícios ativos: 32,07% (2014) e 38,08% (2015).

Ainda segundo o Plano Decenal SUAS do Paraná 2016-2025 (PARANÁ. CEAS, 2017), o benefício socioassistencial do BPC promoveu impactos na redução dos níveis de desigualdade social no estado, sendo responsável por 7% da redução do Índice de Gini, no período de 1995 a 2004, principalmente por conta da sua focalização nas famílias cujas rendas estão abaixo da linha da pobreza. Também prevê que a ausência desse direito socioassistencial resultaria no aumento de 36% no número de famílias pobres e de 17% no número de famílias indigentes. Em relação aos municípios que integram nosso campo de pesquisa, os valores repassados aos beneficiários do BPC detêm importância para a economia de alguns municípios como, por exemplo, para Imbaú (1,84%); Reserva (1,44%) e Ventania (1,09%) em relação ao Produto Interno Bruto – PIB dos municípios (IPARDES - 2017).

1.2 Os Benefícios Eventuais

A redação atual do artigo 22 da LOAS (com alterações promovidas pela Lei 12.435/2011) traz a previsão da concessão dos benefícios eventuais, nos termos seguintes: “[...] provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública”.

É sabido que os benefícios eventuais, anteriormente à previsão na LOAS, eram concedidos no âmbito da Previdência Social sob as denominações de auxílio-funeral e auxílio-natalidade, ambos na forma de prestação única e em pecúnia, devidos aos segurados e seus dependentes. Portanto, detinham caráter contributivo e estavam vinculados à lógica do contrato de trabalho. Com a regulamentação da Assistência Social, o auxílio-natalidade e funeral migraram da Previdência Social para a Assistência Social até serem extintos na esfera previdenciária, por força do artigo 39 do Decreto n. 1.744/1995, porém sem solução de continuidade.

No contexto da LOAS, os auxílios-natalidade e funeral receberam nova denominação: benefícios eventuais. Também tiveram ampliadas as hipóteses de provisão para as situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública (artigo 22 da LOAS), os

quais guardam relação com determinadas contingências sociais⁹ que demandam níveis de proteção social provisórios e suplementares porque se configuram como situações ocasionais, imprevisíveis, incertas ou acidentais na vida cotidiana das famílias e que são capazes de provocar riscos, danos ou perdas. A concessão e o valor dos benefícios eventuais ficaram a cargo dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos da Assistência Social (§ 1º. do artigo 22 da LOAS).

Trata-se, pois, de uma modalidade de benefício de caráter temporário, destinado a assegurar proteção social ao cidadão ou à sua família, na forma de pecúnia ou bens materiais, diante da ocorrência de situações ocasionais, imponderáveis ou não previsíveis, ligadas ao ciclo da vida humana (nascimento e morte) ou decorrentes de calamidades, desastres e emergências. Todas capazes de gerar uma situação de vulnerabilidade temporária e desproteção social que acarrete riscos, perdas ou danos na situação cotidiana do cidadão ou de sua família e que, portanto, demandam respostas estatais prestadas com imediatez, prontidão e vinculadas aos demais direitos socioassistenciais previstos na política da Assistência Social.

Na partilha das competências político-administrativa no âmbito do SUAS, à União compete estabelecer diretrizes gerais sobre a regulamentação dos benefícios eventuais; aos Estados a destinação de recursos financeiros aos municípios, a título de cofinanciamento dos benefícios eventuais, e atuação conjunta com os municípios nos casos de calamidade pública ou ações assistenciais de caráter emergencial. Por fim, aos municípios e Distrito Federal compete regulamentar, destinar recursos financeiros para o custeio do pagamento dos benefícios eventuais; assegurar a provisão dos benefícios eventuais de forma integrada à rede dos serviços socioassistenciais, segundo critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social.

No entanto, a partir de 1993, data da publicação da LOAS, teve início um verdadeiro vácuo normativo na regulamentação dos benefícios eventuais que perdurou por mais de dez anos, num evidente retrocesso legal. Assim, se a previsão de regulamentação e concessão do benefício na esfera municipal pudesse ser considerada um avanço na política da Assistência Social, dado o caráter de eventualidade e urgência na sua prestação que poderia ser melhor suportado pelo ente municipal em razão da proximidade com o evento, o que se verificou, na

⁹ O termo contingência é aqui empregado no sentido do conceito em latim *contingentia*, como algo cuja ocorrência é provável, pode ou não ocorrer, embora não se tenha certeza sobre a sua ocorrência. E, uma vez ocorrida, demanda a pronta atenção para restaurar ou minimizar os seus impactos.

realidade, foi o percurso de um caminho na contramão da concretização de um direito socioassistencial, pela via da manutenção de relações clientelistas e, portanto, do não direito.

Com efeito, estamos a tratar de uma das modalidades dos benefícios socioassistenciais que guarda algumas peculiaridades determinantes na sua não concretização enquanto direito do cidadão. Primeiro, remanesceu no campo da provisão dos benefícios eventuais a oferta financeira ou de bens que tradicionalmente eram providos pelos gestores locais, enquanto ações de benesse, de ajuda ao próximo ou ao necessitado. Consistiam na entrega de cestas básicas aos pobres e famintos pelos prefeitos benfeitores ou suas gentis e piedosas primeiras-damas; o conhecido “enxovalzinho do bebê” para as mães que frequentavam os clubes de mães; o sepultamento do ente falecido indigente, além de outras formas que assegurassem a manutenção da relação de natureza clientelar entre a autoridade local e o pobre ou desamparado que necessitava da “ajuda”. Romper a tradição da entrega de bens com traços de assistencialismo e clientelismo tornou-se um grande desafio. Programar e prover a oferta de bens ou monetária, enquanto política pública, na perspectiva de direito do cidadão ainda não é uma realidade concreta no que diz respeito aos benefícios eventuais.

Os dados do Censo SUAS/2016 (BRASIL. MDSA, 2016) indicam que nenhum dos estados brasileiros tem a totalidade dos municípios ofertando pelo menos uma das espécies dos benefícios eventuais devidamente regulamentada. O auxílio-funeral é concedido em 97,03% dos municípios que responderam ao censo, porém apenas 82,79% procederam à regulamentação. Os auxílio-natalidade e situação de calamidade apresentam os mesmos índices de concessão de 75,48% dos municípios e regulamentação em 80,27%. O auxílio de situação de vulnerabilidade é concedido em 93,16% dos municípios e regulamentado em 79,73%. O que nos faz concluir que o acesso aos benefícios eventuais ainda permanece, em quase todos os municípios do país, dependente da vontade discricionária e disponibilidade financeira do gestor municipal.

Em relação aos municípios do campo empírico, dentre aqueles classificados como de Porte Pequeno I, apenas os municípios de Carambeí¹⁰, Ipiranga, São João do Triunfo e Ventania haviam regulamentado a concessão dos benefícios eventuais, até o final de 2017, porém sem a previsão de todas as espécies previstas no artigo 22 da LOAS.

¹⁰ O município de Carambeí não regulamentou a espécie “situação de calamidade”; Ipiranga não previu o auxílio-natalidade; São João do Triunfo e Ventania não regulamentaram auxílio-natalidade e em situação de vulnerabilidade social.

Já os municípios de Porte Pequeno II, apenas os municípios de Arapoti e Piraí do Sul regulamentaram todas as espécies de benefícios eventuais; Ortigueira regulamentou somente a previsão de auxílio-funeral e os demais não regulamentaram.

Em relação aos municípios de Porte Médio, apenas Castro regulamentou as modalidades de auxílio-natalidade; auxílio-funeral e calamidade pública. Ponta Grossa, município de grande porte, regulamentou os benefícios eventuais no final de 2017, com a previsão de oferta das modalidades de auxílio-funeral, auxílio-natalidade, vulnerabilidade social (auxílios transporte, alimentação e documentação) e auxílio de caráter emergencial.

A análise das legislações municipais evidencia uma predominância do caráter conservador no processo de regulação dos benefícios eventuais, com um vácuo normativo que durou mais de vinte anos. Os gestores municipais que regulamentaram os benefícios eventuais, em sua maioria, procederam de forma seletiva, com condicionalidades que exigem do cidadão a comprovação de miséria e não a ocorrência das situações eventuais previstas legalmente como causas justificadoras para o acesso ao benefício; formas de provisão majoritariamente como bens de consumo ou prestação de serviços por terceiros; superposição de ações ou provisões que, em verdade, escondem a ausência de políticas públicas específicas e levam para o campo dos benefícios eventuais a oferta de quase toda espécie de bens que materialmente significam quase nada, porque acessadas na forma de eventuais ou esporádicos quando o que muitos cidadãos têm, permanentemente, é a ausência de alimentação adequada, moradia segura etc.

Aliado ao conservadorismo observamos formas reinventadas de clientelismo, como estratégia de manutenção do poder político, direcionadas a uma gama de cidadãos subalternizados que diante das situações de vulnerabilidade e dos riscos da vida cotidiana, não conseguem ter consciência de que são sujeitos portadores de direitos e, como tais, participar ativamente no controle e fiscalização das políticas públicas, e não apenas receber favores ou formas de tutelas fragmentadas.

CONCLUSÃO

A possibilidade de reivindicar o direito à Assistência Social, materializada por meio da oferta dos benefícios socioassistenciais, serviços, programas e projetos, tem se mostrado um árduo e contínuo desafio para os cidadãos titulares deste direito fundamental. Primeiro, romper com o passado da Assistência Social em sua relação com os demandatários, pautada na condição de tutela, benesse, assistencialismo, clientelismo, que fragiliza a consciência dos cidadãos

que acessam a política de que são detentores de direitos e não meros devedores morais de uma benesse ou dádiva recebida, nunca foi tarefa fácil e em determinadas searas da política sequer está superada, como é o caso dos benefícios eventuais. Foram necessários cinco anos para a publicação da LOAS (1993) desde a promulgação da Constituição Federal de 1988; oito anos para a concessão do BPC; outros onze anos para a construção da Política Nacional de Assistência Social e já perduram trinta anos de omissão na regulamentação de todas as modalidades dos benefícios eventuais.

Não podemos esquecer que o BPC consiste na garantia de renda mínima a aproximadamente 4,3 milhões de idosos e pessoas com deficiência; se somado à Renda Mensal Vitalícia é responsável, em média, por 46% do orçamento da União na rubrica da Assistência Social (BRASIL, STN, 2017), além de representar considerável parcela da circulação de renda nos municípios do país, em especial de menor porte e com baixa capacidade fiscal. Não obstante, o BPC é operacionalizado de forma apartada no sistema SUAS, numa lógica de viés contributivo e sem a observância dos princípios e diretrizes do SUAS que determinam a descentralização, a territorialização e a participação do cidadão no controle social. Essa forma de operacionalizar o benefício prejudica a interface local de gestão do BPC e a potencialidade do benefício de integração com os demais serviços, benefícios e programas socioassistenciais do SUAS, como elo necessário para a garantia das seguranças de provento, de convívio familiar e comunitário, além do desenvolvimento da autonomia dos cidadãos que acessam a política da Assistência Social.

Já os benefícios eventuais sofrem, longa e ainda presente, resistência dos gestores municipais na sua regulamentação, no campo do direito do cidadão. Permanecem, neste campo, maneiras tradicionais e conservadoras de se executar a política, por meio de relações de natureza clientelistas que demarcam a cultura política do nosso país, enquanto instrumento de dominação política da classe detentora do poder no Estado. Com efeito, somente a tomada de consciência dos cidadãos, de que são titulares e de quais direitos, é que se poderá buscar formas de se garantir a concretização dos direitos sociais e, dentre estes, o de acesso à política de Assistência Social diante de determinadas ocorrências de risco e vulnerabilidade social. Essa tomada de consciência torna-se ainda mais importante num contexto atual e recrudescedor de medidas de ajustes fiscais que buscam, a todo custo, a redução dos investimentos em políticas públicas sociais, a focalização do direito e a manutenção dos demandatários no patamar da clientela.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Boletim BPC 2015. Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. Brasília, ab. 2016.** Disponível em: <
http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/boletim_BPC_2015.pdf>.
 Acesso em: 21 nov. 2017.

_____. **Censo SUAS 2016.** Disponível em: <
https://aplicacoes4.mds.gov.br/sagicenso/censosuas_2016/auth/index.php>. Acesso em: 10 dez. 2017.

BRASIL. Secretaria Nacional do Tesouro Nacional. **Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015.** Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

FERRAZ, C. V.; LEITE, G. S. **Direito à Diversidade.** São Paulo: Atlas, 2014.

GOMES, Ana Lígia Gomes. O benefício de prestação continuada: uma trajetória de retrocessos e limites. **Revista Serviço Social e Sociedade**, Ano XXII, n. 68, nov. 2001.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL. **Número de Pessoas Residentes em Domicílios Particulares Segundo Faixa de Rendimento Familiar Per Capita.** Paraná. 2010. Disponível em: <
http://www.ipardes.gov.br/pdf/indices/numero_pessoas.pdf>. Acesso em: 14 out. 2017.

_____. **Os Vários Paranás: As espacialidades socioeconômico-institucionais no período 2003-2015.** Curitiba, 2017. Disponível em: <
http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/varios_paranas_relatorio_2017.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2017.

JACCOUD, L.; MESQUITA, A. C.; PAIVA, A. B. de. O Benefício de Prestação Continuada na Reforma da Previdência: contribuições para o debate. **Texto para Discussão IPEA**, Brasília, n. 2301, Abr. 2017.

MEDEIROS, M. GRANJA, F.H., SAWAYA NETO, M. Mudança do conceito de família do benefício de prestação continuada. **Texto para Discussão IPEA**, n. 1411, 2009. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, Julho de 2009. Disponível em: <
http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4943>.
 Acesso em: 12 mar. 2017.

PARANÁ. Conselho Estadual de Assistência Social do Paraná. **Plano Decenal de Assistência Social do Estado do Paraná 2016-2025.** Disponível em: <
<http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/divulgacao/PlanoDecenal2017.pdf>>.
 Acesso em: 4 dez. 2017.

PEREIRA, P. A. P. A. Centralização e exclusão social: duplo entrave à política de Assistência Social. **Revista Ser Social**, Brasília, n.3, p. 119/133, 1998.

SANTOS, J. S. **Neoconservadorismo pós-moderno e serviço social brasileiro**. São Paulo: Cortez, 2007.

SPOSATI, A. Benefício de Prestação Continuada como Mínimo Social. In: SPOSATI, A. (Org.). **Proteção social de Cidadania**: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. São Paulo: Cortez, 2004. p. 125/178.