



OS BENEFÍCIOS EVENTUAIS DO SUAS EM TEMPO DE PANDEMIA

INFORME 3

Assistência Social no enfrentamento à Covid-19

A pandemia do novo coronavírus ameaça, sobretudo, os 12 milhões de trabalhadores desempregados, os 40 milhões em trabalho autônomo, informal e precarizado e as 14 milhões de famílias ou 42 milhões de pessoas do Cadastro Único. O SUAS, assim como o SUS, é um sistema público que provê segurança social, sendo essencial no cotidiano de normalidade e, ainda mais, na situação de desastre, com reconhecimento de calamidade, onde sua presença sempre foi requerida.

O agravamento do risco de sobrevivência provocado pela pandemia de Covid-19, na qual a população sofre os danos da ausência de condições de subsistência, adquire mais visibilidade pública, dada a sua magnitude. Nesse contexto, a proteção da assistência social é requerida para suprir as necessidades mais básicas das pessoas vulnerabilizadas, por meio de benefícios eventuais. A ausência das condições de subsistência, diante de um desastre, também gera intensa comoção social, traduzida numa profusão de iniciativas da sociedade civil, mais ou menos organizada, atualizando em alguns casos, o assistencialismo e a benemerência.

O objetivo desse INFORME 3 é **apresentar possibilidades de ação para que gestoras/es públicos, conselheiras/os e trabalhadoras/es do SUAS possam concretizar, no contexto da pandemia, os benefícios eventuais como direito no escopo da política pública de assistência social.** Tais alternativas estão fundamentadas no estudo feito pela consultora Ana Ligia Gomes à Secretaria Nacional de Assistência Social em 2015. E estão baseados também na análise de legislações e normativas vigentes em diálogo com desafios de hoje.

Consciente da importância de benefícios eventuais como medida de proteção social integrante da segurança de sobrevivência do SUAS, neste momento de ameaça à vida, a Frente Nacional em Defesa do SUAS oferece mais esta contribuição às/aos gestoras/es, conselheiras/os e trabalhadoras/es.

INTRODUÇÃO

A essencialidade da assistência social - operada por meio do SUAS - é definida pelas suas responsabilidades constitucionais de garantir proteção social pública a quem dela necessitar e na condição de direito social. A especificidade da proteção de assistência social no campo da Seguridade Social brasileira se dá pela garantia das seguranças de sobrevivência e renda, de acolhida, de autonomia e de convívio. Considerando o campo específico da proteção social do SUAS, é seu dever legal, como política de Estado, forjar respostas para mitigar os efeitos da pandemia. Portanto, é um grande desafio para a gestão pública da Assistência Social.

A pandemia impacta diretamente o campo da política pública de assistência social e os cidadãos que a ela tem direito. Tais impactos podem ser reconhecidos em duas faces. De um lado, pelos efeitos das medidas de distanciamento e de isolamento social adotadas para conter o avanço da disseminação do coronavírus, nas seguranças de sobrevivência de renda, acolhida, convivência e autonomia. Há também impactos causados pela contaminação e contágio do vírus como, a incerteza, o preconceito, o medo, o sofrimento pelo confinamento e, ou, ausência de tratamento adequado, internações e mortes que afetam cidadãos e famílias em seus territórios de vivência e suas redes de apoio.

De outro lado, também é verdade que esse desastre de extermínio de vidas humanas, encontrou o SUAS combalido, severamente impactado no que diz respeito ao seu financiamento, já restrito e em retração, incerto e descontinuado; à sua capacidade de cobertura muito aquém do crescimento exponencial da população que requer este direito constitucional; ao visível retrocesso na sua constituição, legitimidade e visibilidade como direito de cidadania, face a negação em curso da primazia da responsabilidade do Estado, como seu garantidor e, conseqüentemente, quanto ao conjunto de suas ofertas; e a insuficiência de sua mão de obra e qualidade de seus vínculos trabalhistas.

1. Auxílio Emergencial e o SUAS

Como sabemos, na ocorrência de desastres, com reconhecimento ou não de situação de emergência e/ou o estado de calamidade, há previsão de criação de benefício específico seja, no âmbito da União, dos Estados e municípios. Considerando a situação de miséria agravada e o desemprego como impactos da pandemia de COVID-19, foi instituída a renda emergencial pela Lei nº 13.979/. Esse auxílio é dirigido às famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), aos autônomos e trabalhadores informais; aos beneficiários do Bolsa Família como renda suplementar; e, ainda, em caráter de parcela de adiantamento às pessoas com deficiência que requereram BPC ou auxílio doença e estão sem resposta tendo em vista sua concessão represada há pelo menos um ano.

É preciso reconhecer que a renda emergencial resulta de uma ampla luta dos movimentos, fóruns, colegiados, organizações sociais, pesquisadores, especialistas, dentre outros, os quais formularam propostas e reivindicaram juntos e foram acolhidos pelo parlamento, até se transformar em Lei. O Projeto de Lei que resultou no reconhecimento do direito a renda emergencial, como iniciativa do Poder Executivo, previa apenas o valor de duzentos reais, o qual foi ampliado para seiscentos reais

pelo Congresso Nacional. Esta é fruto da luta histórica da sociedade para o reconhecimento e legalidade de uma renda básica de cidadania permanente.

Por isso, não se pode permitir que os beneficiários retomem a compreensão de que esse DIREITO é dádiva de um governo. É desvelando o processo que construímos o entendimento e o exercício do direito do/a cidadão\|a e do dever do Estado.

Contudo, é preciso dizer explicitamente que a renda emergencial e temporária para atender a situação de calamidade não foi reconhecida como um benefício eventual previsto e já regulado nas provisões do SUAS, embora se enquadre perfeitamente nas definições constantes do art. 22 da LOAS. É importante dizer que a renda emergencial, ainda que criada e operada fora do SUAS, é um benefício eventual, pois assume suas características: são suplementares; são temporários, são emergenciais, exigem prontidão; são destinados a atender as desproteções sociais que expressam as mais variadas vivências de vulnerabilidades.

Todavia, é preciso afirmar e denunciar que:

1. Tal benefício não tem observado na sua operação nem emergência, muito menos a prontidão, visto que submete os usuários a constrangimentos, sofrimento, desinformação e risco de contágio.
2. Os cidadãos têm enfrentado dificuldades de todas as ordens: desde os critérios elegíveis, à transparência das informações e a disponibilidade de bases de dados com as informações dos beneficiários e, até mesmo a condição de ter um celular e conseguir realizar os procedimentos de inserção de dados, documentos e foto no aplicativo.
3. A fragilidade de trato nacional do SUAS não inclui o auxílio emergencial nas orientações sobre acesso operado pelo sistema bancário. Isso vem gerando aglomerações tanto nas agências bancárias como nos CRAS.
4. Os 8.370 CRAS distribuídos em todo território nacional são reconhecidos pela população, sobretudo, para acesso a benefícios. Todavia, os agentes públicos que neles trabalham não estão incluídos no processo de concessão emergencial, embora legalmente sejam a parte do Estado a quem cabe a reponsabilidade em prover tais benefícios.

2. A concessão dos benefícios eventuais no SUAS para se constituir como direito deve ser regulada e articulada aos serviços da política pública de Assistência Social.

Uma primeira questão que mobiliza a escrita desse Informe é: **rompemos com o legado que marca benefícios eventuais como oferta de provisões ou mesmo de doações isoladas da Política de assistência social?**

Uma resposta a esta questão pode ser resumidamente dita: Os benefícios prestados de modo isolado não se traduzem como direito para o cidadão porque não asseguram o seu referenciamento e nem a sua relação com o Sistema Público. Na verdade, podem até ser considerados como doações, distribuição de bens ou utilidades não se identificando como direito, certeza, garantia e continuidade.

A base legal para fundamentar essa resposta está na Lei nº 12.435/2011, que atualiza a LOAS ao afirmar, de forma incisiva **os benefícios eventuais como provisões suplementares e provisórias**

que integram organicamente as garantias do SUAS. Ou seja, o benefício eventual como provisão suplementar e organicamente articulado ao SUAS deve ser operado por dentro e a partir dos Serviços.

Mas como essas afirmações iniciais não são plenamente conhecidas ou não encontram ampla sustentação nas práticas vigentes no SUAS, vamos recuperar um pouco a história e o lugar que os benefícios ocuparam na assistência social.

Ao longo de sua história, a Assistência Social foi praticada como um conjunto de ações emergenciais e de socorro, como algo de caráter precário e do campo da boa vontade e da misericórdia, sem constituir direitos. Nesta realidade, se situa a trajetória e a prática de benefícios eventuais os quais sempre estiveram presentes como sua face mais visível.

A Constituição de 1988, ao estabelecer a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado, traz para o campo da responsabilidade pública situações e expressões da desigualdade social que dantes eram vistas e tratadas no campo da moral privada, ou mesmo, como questão de “azar” ou “sorte”.

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742/93, dispõe sobre o benefício de prestação continuada (BPC) como direito de cidadania, instituído pela Constituição Federal em 1988, e também sobre os benefícios eventuais, recepcionando os auxílios natalidade e funeral vindos da Previdência Social, assim como prevê outros benefícios eventuais abrangentes, por situação de vulnerabilidade temporária e por situações de calamidade pública – desastres.

Mesmo antes da LOAS, os benefícios eventuais eram concedidos nos municípios brasileiros como forma de atender necessidades básicas urgentes, por meio de Plantão Social, que oferecia benefícios em bens como: passagens, documentação, carroto, cestas básicas, fraldas, remédios e outros. Neste sentido, podemos dizer que a tradição da concessão dos benefícios eventuais na administração pública pode ser tratada, resumidamente, assim:

- as necessidades da população são previamente definidas (sob a forma de um “cardápio”) e hierarquizadas, pois alguém decide quais são as necessidades dos cidadãos e o que é mais importante para ele, sem sequer ouvi-los.
- O acesso e uso desse “cardápio” são rigidamente controlados pelos operadores, fragilizando a dimensão pública da oferta ao transitar para seu caráter discricionário, ou seja, dependente do julgamento e “avaliação” de cada operador.

A força dessa tradição foi de tal modo naturalizada que, ainda nos dias de hoje, é comum se ouvir, com certa preocupação, que a população só recorre à assistência social em busca dos benefícios eventuais, sem considerar que a persistência e a forma da oferta também forjam essa demanda.

As alterações feitas na LOAS pela Lei nº 12.435/2011 (a Lei do SUAS) acolhem definição mais adequada, já constante do decreto nº 6.307/2007, que afirma e estabelece, precisamente, de que tratam benefícios eventuais, aprimorando a LOAS, em seu artigo. 22:

“Entende-se por benefícios eventuais as 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”. (Redação dada pela Lei 12.435/2011)

Do ponto de vista normativo, os benefícios eventuais passaram por um aprofundamento da concepção de cidadania, vez que devem ser organicamente integrados aos serviços socioassistenciais. Porém, não houve ainda suficiente compreensão por parte da sociedade e mesmo de gestoras/es, conselheiras/os e trabalhadora/es do significado e sentido deste imperativo da Lei que integra as seguranças de sobrevivência e renda - próprias dos benefícios - às seguranças de convivência, acolhida e autonomia, que são providas pelos serviços. Estamos diante de uma dificuldade de fazer a passagem da concepção presente na lei para a prática do direito.

Há dúvidas ou incompreensões sobre os benefícios eventuais quanto ao seu escopo, ao seu objeto, suas provisões, a que situações ou eventos se destina, resguardada a sua característica de ser eventual, temporário, a responder eventos ou situações contingenciais. Tudo isso se põe de forma incisiva quando lidamos com benefícios monetários para as situações de vulnerabilidade temporária e não contamos no país com renda básica de cidadania, na condição de direito universal.

Para o necessário reordenamento e uma nova maneira de conceber e ofertar benefícios eventuais, primeiramente, é fundamental delimitar o que pertence ao campo da assistência social, ou seja, as seguranças de acolhida, convivência, autonomia e sobrevivência/renda. Em segundo lugar, é preciso compreender as outras expressões de desproteções sociais da população afetadas aos mais variados campos de políticas públicas, considerando a incompletude de cada uma, diante da indispensável integralidade de proteção.

Portanto, é indispensável ter domínio de uma distinção conceitual fundamental. **Trata-se de compreender o escopo da responsabilidade estatal da assistência social onde se assenta o benefício eventual.** Ora, a função de provisão da Assistência Social é a de Proteção Social, a qual é definida, identificada e delimitada na integração das seguranças sociais. Contudo, há pouco acúmulo de gestores e trabalhadores para tratar e praticar os benefícios e serviços com esta concepção, mesmo sabendo que tais seguranças comparecem em normativas a partir da Política Nacional de Assistência Social, PNAS de 2004, compõem a NOB-SUAS de 2012 e a Tipificação Nacional de 2009.

Então, concebemos que vulnerabilidade e risco pessoal e social constituem manifestações de inseguranças sociais, mas, se concentram no escopo da assistência social quando se referem às vivências de ausência de acolhida, de inexistência ou fragilidade de convívio, dado por rupturas ou fragilização de vínculos e por ausência ou insuficiência de renda a comprometer a sobrevivência e autonomia. Donde identificamos o objeto e os objetivos do benefício eventual, o qual, embora seja provido em situações de vulnerabilidades temporárias, estas devem ser circunscritas no âmbito das inseguranças sociais. Compreende-se, assim, que tais provisões constituem apoio e suporte ao amplo conjunto de vivências de inseguranças e não somente a insegurança de sobrevivência.

A transversalidade do benefício e sua composição na Assistência Social fazem parte de sua natureza e da sua constituição. Portanto, este não existe apartado das demais provisões do SUAS, e assim, não pode ser reconhecido e nem provido separadamente. É imprescindível que o beneficiário desta provisão seja acompanhado pelas equipes de referência dos CRAS ou, de acordo com o modelo de gestão, pelos agentes dos serviços socioassistenciais que concederam tal benefício. É desta forma que as ofertas da política de Assistência Social conseguem produzir respostas mais efetivas, forjando autonomia e protagonismo dos usuários.

Um necessário reordenamento dos benefícios eventuais exige revisão e, ou alguns ajustes nos processos de trabalho, hoje praticados. O conjunto de orientações da Portaria SNAS nº 58, dispõe sobre orientações acerca da regulamentação, gestão e oferta de benefícios eventuais no contexto da pandemia enfatiza a integração aos serviços e o trabalho social com as famílias. Mas, também se reporta as cautelas a serem adotadas, objeto da Portaria MC nº 337/2020, que trata da reconfiguração e organização da prestação da assistência social, diante da pandemia. Neste aspecto, é indispensável considerar os Informes nº 1 e nº 2 da Frente Nacional em Defesa do SUAS, os quais fazem elucidativa e interessante abordagem sobre um amplo leque de possibilidades perfeitamente viáveis para a intervenção dos trabalhadores e gestores, sobretudo, nos Serviços e Unidades.

Observamos, adicionalmente, que na realidade de pandemia, com um crescimento exponencial da procura por benefícios e uma redução do quantitativo de trabalhadores, proceder ao referenciamento de cada beneficiário ao SUAS pode não ser viável nesse momento. Isto porque, estamos diante de uma situação de muita incerteza e insegurança que exige agilidade e prontidão para prover segurança de sobrevivência. O referenciamento desta população pode ser feito gradativamente e, na medida do possível, ressaltando que há um significativo percentual desta que já se constituía numa demanda real para o SUAS, mas que não era alcançada por sua insuficiente cobertura. É fato que pouco conhecemos as incidências de desproteções em cada território dada a incipiente organização da vigilância social nos municípios e também porque os controles e prestações de contas nos exigem apenas informações sobre quantos e com que atendemos.

Ao voltarmos à pergunta inicial desta seção - *rompemos com o legado que marca benefícios eventuais como oferta de provisões ou mesmo de doações isoladas da Política de assistência social?* - uma conclusão se tem: esse legado não foi plenamente rompido. Temos direção ética dada pelas seguranças a serem providas pelo SUAS e temos respaldo legal para fazer isso. Todavia, diante das condições de baixa cobertura e aumento drástico da demanda com a pandemia de COVID-19, a articulação entre benefícios e serviços no SUAS terá de ser assumida de forma gradativa e planejada, contando com maiores investimentos financeiros, com informações mais consistentes sobre a demanda e, sobretudo, maior compreensão dessa concepção por parte de gestoras/es, trabalhadoras/es e conselheiras/os.

Essa é uma tarefa árdua e necessária, pois compreender e operar os benefícios eventuais dentro de um sistema público de proteção social é também uma estratégia para superar a cultura clientelista e assistencialista e, principalmente, a tutela na definição das necessidades das pessoas e o controle moral sobre os hábitos e modos de vida dos cidadãos.

3. Gestão, regulação e controle social dos benefícios eventuais na pandemia de Covid-19: para não confundir bem-estar como direito!

A segunda questão que mobiliza a escrita desse Informe é: **como romper com a prática que restringe benefícios eventuais a distribuições de bens, sobretudo limitados as cestas básicas, auxílio funeral e natalidade?**

Duas respostas a esta questão podem ser resumidamente ditas para assegurar os benefícios eventuais como direitos socioassistenciais: Há formas de romper com essa prática, assegurando benefício eventual como transferência monetária. E há também alternativas para acesso aos benefícios que assegurem maior dignidade e autonomia aos cidadãos.

Vivemos tempos em que o Estado se afasta de suas responsabilidades e convoca a sociedade civil por meio da filantropia, da caridade e da solidariedade para ajudar “os necessitados”, arrecadando, inclusive, bens e utilidades para doações. Por isso, é fundamental consolidar o entendimento de cidadania no processamento da prestação de benefícios eventuais, dado que estamos numa conjuntura de retrocesso e atraso a uma velocidade impressionante. Chamamos atenção, ainda, para o processo eleitoral em curso nos municípios brasileiros, o que requer toda transparência nas provisões, controle social sobre a gestão pública e prestação de contas.

Na realidade do desastre é preciso afirmar e reafirmar a primazia do Estado como garantidor do direito e a participação complementar da sociedade civil. **As ações de solidariedade e doação são consideradas importantes e necessárias, mas a obrigação, o dever, é do Estado.**

Nestas circunstâncias, mais do que em quaisquer outras, evocamos a condição ocupada por benefícios eventuais, como provisão essencial, face à necessidade de sobrevivência vivenciada pela população. Contudo, não pode ser a única oferta e nem se processar de modo isolado.

É preciso reconhecer o conjunto de desproteções sociais que se apresentam em extensão, em magnitude e em dano. Assim, não se pode nem comprometer a prontidão e nem submeter os beneficiários a um crivo de questões impertinentes e vexatórias. É sabido que determinados critérios e testes de meios, mais atuam para impedir ou restringir o acesso das mesmas pessoas em função da limitação orçamentária e financeira, porém entendendo e reconhecendo tal realidade, cabe à equipe da assistência social dar visibilidade às desproteções e precarizações para buscar financiamento ao invés de restringir o acesso por critérios. A propósito lembramos que não há nenhum critério de renda na LOAS, a partir da alteração por meio da Lei nº 12435/2011 e, no entanto, este critério surge em regulações municipais, do DF e estaduais para atender preocupações com controles de uso e limitações orçamentárias e assim, inviabilizar o acesso ao direito.

Com base nas normativas e na concepção de benefícios eventuais anteriormente descritas, apresentamos nesta seção possibilidades que podem contribuir para que gestoras/es, conselheiras/os e trabalhadoras/es concretizem, no contexto da pandemia, os benefícios eventuais como direito no escopo da política pública de Assistência Social.

A pandemia de Covid-19 que vivemos comporta excepcionalidades previstas em normas próprias do reconhecimento legal do estado de calamidade. Com isso, não se pode operar, nesta situação, da mesma forma que se opera cotidianamente. Não se pode, por exemplo, esperar as checagens em sistemas e bancos de dados oficiais, as avaliações técnicas e pareceres para identificar as necessidades como condições para o acesso ao benefício eventual. Os danos decorrentes das medidas de isolamento são publicamente conhecidos, assim como a quem estes atingem. Há salvaguardas na excepcionalidade, justamente para isso!

Benefícios eventuais específicos podem ser instituídos por estados, Distrito Federal e municípios em situação de calamidade e/ou de emergência, com previsão legal no Decreto nº 6.307/2007, que em seu art. 8º, observando, o art. 22 da Loas, estabelece: “**para atendimento de vítimas de calamidade pública, poderá ser criado benefício eventual de modo a assegurar-lhes a sobrevivência e a reconstrução de sua autonomia**”.

Quanto a forma de aquisição, quando se tratar de bens, a Lei nº 13.979/2020, que trata do reconhecimento de calamidade pública, prevê a dispensa de licitação para aquisição de bens e insumos destinados a atender a emergência em saúde em razão do Corona vírus (art. 4º). Tal exceção alcança as aquisições da assistência social, por se tratar de serviço e, ou, atividade essencial.

4. Pistas para contribuir com gestoras/es, trabalhadoras/es e conselheiras/os no contexto do estado de calamidade e emergência em saúde

Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas

O funcionamento do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências é indispensável neste momento, considerando as necessidades de acolhimento/abrigo requeridas pelas medidas de enfrentamento de Covid 19, em suas diversas modalidades e alternativas possíveis (moradias alugadas ou cedidas, espaços públicos, hotéis, ILPIs, Centros Dia). Mas, é preciso considerar que tal Serviço não se restringe ao Acolhimento de pessoas atingidas por desastres. Este prevê também provisões materiais, ou seja, benefícios eventuais e outras atenções.

O Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e de Emergências está previsto na Tipificação Nacional dos Serviços, de 2009, sendo assim descrito:

O serviço que promove apoio e proteção à população atingida por situações de emergência e calamidade pública, com a oferta de alojamentos provisórios, **atenções e provisões materiais**, conforme necessidades detectadas”. Um dos seus objetivos é prover o acesso a benefícios eventuais (Resolução CNAS nº 109/2009: pág. 53-54).

A abrangência desse serviço traduz a concepção de que o cidadão quando protegido pela assistência social tem direito às seguranças de acolhida e também de sobrevivência, além de autonomia e convívio.

A Medida Provisória nº 953, de 15 de abril de 2020, cria crédito extraordinário de R\$ 2,5 bilhões para enfrentamento da Emergência de Saúde Pública em decorrência do coronavírus no âmbito da assistência social. A transferência deste recurso para os municípios e Distrito Federal destina-se à estruturação e provisão do Serviço de Proteção em Situações de Calamidade Pública e de Emergências, a qual é objeto de regulamentação específica por meio da Portaria MC nº 369/2020.

A Portaria do Ministério da Cidadania nº 369, de 29 de abril de 2020, que acaba de ser editada, em seu artigo 1º dispõe “sobre o repasse financeiro emergencial de recursos federais para execução de ações socioassistenciais e estruturação da rede do suas”. Tais recursos objetivam “aumentar a capacidade de resposta do SUAS” em decorrência da contingência de Covid 19.

É preciso anotar e lamentar que medida tão essencial para o SUAS, neste momento, não tenha passado por quaisquer discussões com os gestores – por meio da CIT - e com controle social – por meio do CNAS. As excepcionalidades e salvaguardas destes tempos não excluem a participação democrática, fundamento e baliza do Sistema descentralizado e participativo da Assistência Social. Ouvir gestores e Conselho é também fundamental para garantir melhor alcance e adequação de medidas.

Os recursos podem ser usados para aquisição de: Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) para os trabalhadores, alimentação e outros itens de necessidades básicas para os usuários do SUAS em acolhimento ou não necessariamente; e para financiar acolhimento nas modalidades previstas, ou mesmo em outros equipamentos como casa alugadas e hotéis. Tal normativa prevê assim a possibilidade de uso dos recursos para benefícios eventuais, mediante aquisição de bens essenciais para sobrevivência. Ver artigo 8º. “ *Os recursos do cofinanciamento federal das ações socioassistenciais para atendimento à situação de ESPIN decorrente do Covid-19 deverão ser aplicados, além do que dispõe o art. 3º da Portaria MDS nº 90, de 3 de setembro de 2013, na garantia de: Inciso IV – “**alimentação, outros itens básicos e bens necessários que assegurem proteção da população ou evitem a propagação do Covid-19**”.*

Possibilidades de ampliação de benefícios eventuais para superar a entrega de cestas básicas e auxílio funeral

Particularmente nesta conjuntura, benefícios eventuais e, conseqüentemente, as necessidades das pessoas vulnerabilizadas se apresentam limitadas à prática de distribuição de cestas básicas e auxílio funeral. Este reducionismo sempre existiu, via de regra, e se põe acentuadamente agora.

A tradução **mais imediata** de benefícios eventuais **tem sido** a cesta básica. Aqui o entendimento tradicional limitado se agarra à insuficiência de recursos e ao controle do uso pelos beneficiários. Então, se nossa prática é provisão de cestas de alimentos, acabamos por reduzir ou dirigir nosso olhar para a fome ou a **insegurança alimentar**¹.

¹ Não se pode deixar de afirmar e de reconhecer que cabe à política de **segurança alimentar** prover “o direito humano à alimentação adequada” compõe o artigo 6º, no capítulo dos direitos sociais da Constituição Federal, bem como, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar – LOSAN nº 11.346/2006 que compreende a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais. Além disso, em situações de desastres, a **defesa civil** assume também a distribuição de bens, sendo de sua responsabilidade a ajuda humanitária, já que sua competência legal inclui as ações emergenciais durante o

Assim, também é o caso das situações de morte, onde cuidamos do sepultamento quando devemos estender nossa atenção à situação da família do falecido; e do nascimento, onde tratamos, via de regra do evento em si, ao invés de estendermos nossa atenção para todo o período de gestação.

Como já dito, o campo de ação das equipes de referência na concessão dos benefícios eventuais tem sido bastante limitado para identificar vivências de inseguranças próprias da atenção do SUAS, pautando-se por bens disponíveis num cardápio tradicional. Isso não permitiu ampliar e desenvolver a capacidade das equipes para lidar com tantas e diversas expressões de desproteção social que agravam vulnerabilidades, resultando em danos e perdas.

A criação de benefício específico como transferência monetária.

Essa é a opção mais apropriada no contexto da pandemia, já que em razão de sua abrangência e flexibilidade é capaz de atender as variadas necessidades de cada cidadão, considerando o conjunto das despesas da família, incluindo a aquisição de gás, as despesas com tarifas públicas e mesmo, aluguel, telefone celular e outras.

A Portaria SNAS nº 58, de 15 de abril de 2020, aprova a Nota Técnica nº 20, que dispõe sobre orientações acerca da regulamentação, gestão e oferta de benefícios eventuais no contexto da pandemia. A referida Nota Técnica é elucidativa quanto a afirmar o caráter do benefício, como certeza, como direito, não sujeito a constrangimentos, que sendo destinado a atender as situações peculiares da pandemia deve ser **preferencialmente prestado em transferência monetária** e integrado aos serviços. Refere a sua prontidão e agilidade, a flexibilidade do tempo de concessão. Além disso, reporta à vigilância social e o apoio de outras políticas para a identificação dos cenários nos territórios e os impactos da pandemia para conferir a provisão de benefícios.

A provisão de renda direta além de realmente atender as necessidades, também potencializa e fomenta o comércio local, proporcionando racionalização do gasto e incremento da economia local.

Criação de vales para aquisição de bens em substituição das cestas

Outra opção, talvez mais exequível para o momento, é a transformação ou criação de vales ou cupons para a aquisição de bens com os quais o beneficiário decide o que adquirir. Contudo, ainda entendemos que estes podem ser limitados, considerando as diversas necessidades.

Ampliação da composição das cestas básicas

Como uma última possibilidade, temos a ampliação da composição de cestas básicas. Insta-nos registrar que não há no âmbito do SUAS uma norma e padrão nacional que disponha sobre qual é a cesta básica necessária, o que ela deve conter, com que padrão de qualidade para quem e para quanto tempo de consumo ela é destinada. Na verdade, é possível que a composição da cesta básica seja aprisionada por seu custo.

desastre. Mas, até agora, na maioria dos municípios a resposta aos desastres por meio de cestas básicas, colchões, cobertores, dentre outros, tem sido, via de regra, atribuição da assistência social.

Ponderamos, ainda, que prática de repasse de benefícios em bens, além de não atingir plenamente seus objetivos, dada a limitação das necessidades, também requer um custo operacional, desde a licitação, ao transporte, acomodação e guarda do material. A mesma coisa acontece quanto à aquisição de urnas funerárias e kits natalidade.

A realidade da Pandemia impõe a disponibilização de insumos de higiene e de proteção individual, acesso à água para limpeza das mãos, como requisições de sobrevivência, tanto quanto a alimentação, sendo necessário diferenciar o que são atribuições da assistência social e da saúde.

Na alternativa de ampliar a composição da cesta básica como benefício eventual é necessário incluir material de higiene e limpeza, legumes, carnes, ovos, verduras e frutas, e outros bens indispensáveis à sobrevivência. O que chamamos aqui de ampliação, na verdade seria admitir e prever a verdadeira composição de uma cesta básica de sobrevivência face a característica da atual realidade provocada pela pandemia.

Auxílio funeral como suporte à vivência do luto pelas famílias

A persistência de impor a despesas de sepultamento como responsabilidade a assistência social se deve ao fato de termos recebido a transferência de auxílios natalidade e funeral do INSS. Por outro lado, impera ainda o equivocado entendimento de que caberia à assistência social o sepultamento de quem não pode pagar. De modo que serviços de cemitérios e de sepultamento deveriam ser de responsabilidade das concessionárias deste serviço público, sendo desnecessária a mediação da assistência social.

A composição do auxílio funeral deve ser estendida para atender as necessidades da família diante da contingência de perda, para além do sepultamento. A Portaria SNAS nº 58/Nota Técnica nº 20, ao tratar de benefício por morte chama a atenção para o seu escopo, conforme item 5.1 “Os serviços relacionados aos sepultamentos não constituem atribuição específica da política pública...”. Mas, quando ainda assim, for concedido por falta de previsão em outro setor do poder público, deve olhar para outras necessidades das famílias para além do que compõe esta atenção pública.

Chamamos a atenção que sepultamentos, em si, são de responsabilidade pública e deveriam ser garantidos por serviços de cada município. Contudo, em alguns municípios o sepultamento é operado como serviço das prefeituras, enquanto noutros municípios como atribuição da assistência social.

Retomando a questão com a qual abrimos esse item do Informe - **como romper com a prática que restringe benefícios eventuais a distribuições de bens, sobretudo limitados as cestas básicas, auxílio funeral e natalidade?** - podemos sintetizar algumas afirmações.

1. Demonstramos que há âncora legal e condições para Estados e municípios instituírem benefícios eventuais excepcionais por iniciativa própria por meio de normativa, assim como transformar a provisão sob a forma de bens, em pecúnia, como vales compras ou cupons, a fim de ampliar o escopo de possibilidades e permitir que cada família exerça sua autonomia de decidir sobre suas necessidades, nesse momento.
2. Em estado de calamidade e/ou situação de emergência benefícios eventuais se transformam em prestações coletivas, o que significa entender que podem ser dispensados critérios e aferição de

necessidades individuais, pois se apresenta como situação de danos abrangentes a atingir coletivamente a população.

3. A Lei nº 13.979/2020, que trata do reconhecimento de calamidade pública, prevê a dispensa de licitação para aquisição de bens e insumos destinados a atender a emergência em saúde em razão do Corona vírus. Tal exceção alcança as aquisições da assistência social, por se tratar de serviço e, ou, atividade essencial. Nessas circunstâncias, é fundamental zelar pelo princípio de transparência, divulgando de forma acessível os gastos efetuados nos portais de transparência.

Ainda, cabe lembrar que não há vedações no código eleitoral, Lei Federal nº 9504/97, para operar novos ou mais benefícios eventuais em ano de eleição, em razão da excepcionalidade do reconhecimento do estado de calamidade pública. No entanto, é preciso ter critérios para definição sobre o destinatário, a temporalidade e o quanto de proteção social pública a família e, ou, o indivíduo requer, em razão da natureza do benefício, visando coibir o uso eleitoral, comum não só nas realidades de desastres, como em tempos de normalidade. Desse modo, a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social, instância de controle social, é imprescindível. Assim, também é indispensável acompanhamento do Ministério Público, sobretudo o ministério público eleitoral.

Não menos indispensável é o planejamento da resposta global à pandemia, por meio do Plano de Contingência setorial da assistência social e a instalação de Comitês de Crise para Enfrentamento de Covid-19. Tais providências são necessárias para empreender transparência, legalidade e legitimação das ações, com a agilidade exigida pelo estado de calamidade pública, inclusive nos processos burocráticos e jurídicos inerentes à administração pública.

Cabe reiterar que, independentemente da situação de emergência em saúde e de calamidade pública, é preciso que os governos estaduais cumpram suas obrigações e corresponsabilidades de cofinanciar, devidamente, os benefícios eventuais, em consonância com o pacto federativo estabelecido nas normativas do SUAS.

Por último, é preciso informar e comunicar a população da condição e natureza de seus direitos, que não se confundem com bondades de personalidades públicas e sim como responsabilidade estatal, envolvendo também a luta política da sociedade organizada e a intervenção do parlamento.

As/os gestoras/es do Distrito Federal e municipais de assistência social não podem ficar no isolamento gerencial e político, devem requerer a corresponsabilidade dos Governos Federal e Estaduais para a garantia da proteção socioassistencial necessária e requisitada pelas famílias e indivíduos na sua plenitude, em defesa da vida e do direito à convivência familiar e comunitária. Mais SUAS, Mais Proteção Social!

**FRENTE NACIONAL EM DEFESA DO SUAS
MAIO DE 2020**

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 11.346/2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Diário Oficial da União de 18/09/2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm

_____. Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre os benefícios eventuais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6307.htm

BRASIL. Presidência da República Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.608/2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Diário Oficial da União de 11/04/2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm

BRASIL. Presidência da República Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei 13.979/2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União de 07/02/2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 337/2020**. Dispõe acerca de medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, COVID-19, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Diário Oficial da União de 25/03/2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-337-de-24-de-marco-de-2020-249619485>

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Portaria nº 58. Nota Técnica nº 20/2020**. Traz orientações gerais acerca da regulamentação, gestão e oferta de benefícios eventuais no contexto de enfrentamento aos impactos da pandemia de Covid-19. Diário Oficial da União de 16/04/2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-58-de-15-de-abril-de-2020-252722843>

BRASIL. Presidência da República Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Medida Provisória nº 953/2020**. Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 2.550.000.000,00, para o fim que especifica. Diário Oficial da União de 16/04/2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv953.htm

Frente Nacional em Defesa da Assistência Social. Assistência Social no enfrentamento ao COVID-19. **Informe 1**. Março de 2020.

Frente Nacional em Defesa da Assistência Social. Assistência Social no enfrentamento ao COVID-19. **Informe 2**. Abril de 2020.

GOMES, Ana Lígia. Levantamento da prestação de benefícios eventuais em função da vulnerabilidade temporária e da calamidade pública, estabelecendo paralelo entre os dados do censo suas e a ocorrência de estado de calamidade pública. Produto I. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/PRODUTO%204_vf.pdf

_____. Prestação de Benefícios eventuais em situação de vulnerabilidade temporária, Produto II. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/PRODUTO%204_vf.pdf

_____. Subsídios para orientações técnicas sobre a caracterização de provisões dos Benefícios Eventuais em situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública, bem como quanto a sua regulamentação, gestão e prestação - Produto IV. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/PRODUTO%204_vf.pdf