



Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICSA
Departamento de Ciências Sociais,
Jornalismo e Serviço Social – DECSO
Curso de Serviço Social

Simone da Cunha Roberto Santana

**OS BENEFÍCIOS EVENTUAIS COMO MODALIDADE DE PROTEÇÃO
BÁSICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Analisando o Plantão Social de Mariana - MG

Mariana

2016

Simone da Cunha Roberto Santana

**OS BENEFÍCIOS EVENTUAIS COMO MODALIDADE DE PROTEÇÃO
BÁSICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Analisando o Plantão Social de Mariana - MG

Monografia apresentada ao curso de Serviço Social da Universidade Federal de Ouro Preto, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social. Orientadora: Prof.^a Cristiane SilvaTomaz

Mariana

2016

Catálogo na fonte: Bibliotecário: Essevalter de Sousa - CRB6a. - 1407 - essevalter@sisbin.ufop.br

8232b Santana, Simone da Cunha Roberto

Os benefícios eventuais como modalidade de proteção básica da política de assistência social: analisando o plantão social de Mariana-MG [CD-ROM]/ Simone da Cunha Roberto Santana.-Mariana, MG, 2016.

1 CD-ROM: tabs.: 4 3/4 pol.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Ouro Preto, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Ciências Sociais, Jornalismo e Serviço Social, DECSO/ICSA/UPOP

1. Assistência social - Teses - Mariana (MG). 2. MEM. 3. Monografia. I.Tomas, Cristiane Silva. II.Universidade Federal de Ouro Preto - Instituto de Ciências Sociais Aplicadas - Departamento de Ciências Sociais, Jornalismo e Serviço Social. III. Título.

CDU: Ed. 2007 -- 364.3
: 15
: 1415503
: (815.1)

OS BENEFÍCIOS EVENTUAIS COMO MODALIDADE DE PROTEÇÃO BÁSICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

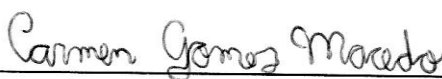
Analizando o Plantão Social de Mariana - MG

Discente: Simone da Cunha Roberto Santana

Orientadora: Prof^ª. Cristiane Tomaz

Trabalho de Conclusão de Curso submetida ao curso de Serviço Social da Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

Aprovado em: 04 de agosto de 2016



Prof^ª. Carmem Macedo



Prof^ª Isis Roza



Prof^ª Cristiane Tomaz

Dedico este estudo a todos os indivíduos pertencentes à classe trabalhadora e que sofrem a ferro e fogo os imperativos devastadores do sistema capitalista.

Agradecimentos

Ao longo desses quatro anos e meio foram muitas lutas, mas também vitórias; em meio a lágrimas e sorrisos, desespero e conforto, angústia e dor, pessoas maravilhosas estiveram ao meu lado e me fortaleceram na caminhada.

Agradeço a Deus, pois sem Ele nada disso seria realidade, a quem pertence à honra, a glória e todo mérito dessa conquista.

Aos meus pais Antônio e Bernadete, meus amores, meus grandes exemplos;

Ao meu amado esposo Robinson, amigo de todas as horas que soube ser paciente e compreender minha luta, meus momentos turbulentos, me amando acima de tudo; meus sogros Celma e Santana, pais que ganhei.

Ao meus irmãos: Solange, Silvana, Wellington, Westey, Webert, e meus lindos sobrinhos: Danielle, Celinho, Caio, Duda, Kadu e Murilo, meus amores!

Ao meu tio Daniel que não está mais entre nós, mas que foi meu maior incentivador para que eu iniciasse no ensino superior; minha tia Conceição Cunha que acreditou em mim e investiu em minha formação; Aos familiares, amigos pelo carinho e consideração;

Ao meu pastor Davi Roque pelos conselhos com sabedoria, pelo zelo, e à família Assembleia de Deus – Ministério de Mariana pela acolhida, pelas orações;

Aos mestres, em especial a Cristiane Tomaz, pela orientação deste trabalho com paciência e dedicação, que tantas vezes me acalmou;

As minhas supervisoras de campo Karen e Ana Maria pelos conhecimentos e experiências repassados no período de estágio e que me acompanharão em meu exercício profissional; A Luciana que se sensibilizou com minha situação diante da necessidade de me inserir num campo de estágio;

Aos funcionários do transporte da UFOP, motoristas, chefia, pela compreensão e prontidão em atender às necessidades de transporte para estágio.

Aos colegas das turmas 12.1 e 12.2 por dividirem comigo os desafios, pela troca de conhecimentos, por serem participantes dessa trajetória que não termina aqui, ainda nos encontraremos no exercício da profissão e lutaremos juntos!

E por fim, agradeço a todos que contribuíram direta ou indiretamente e que torceram por mim. Muito obrigada!

“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu, mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo vê.”

(Arthur Schopenhauer)

RESUMO

O presente trabalho de Conclusão de Curso tem o objetivo de conhecer e problematizar a concessão de alguns benefícios eventuais enquanto modalidade de proteção básica da política de assistência social, repassados pelo Plantão Social na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania do Município de Mariana/MG, observando como ocorre a implementação destes, bem como os critérios que possibilitam o acesso do usuário aos benefícios como: Auxílio Alimentação, na modalidade de cesta básica; Auxílio Funeral; Auxílio Documentação; Auxílio Locomoção.

PALAVRAS – CHAVE: Benefícios Eventuais, Plantão Social.

ABSTRACT

Work Completion of course present aims to meet and discuss the granting of some possible benefits as a basic Protection Mode of Social Assistance Policy, passed social Plantão hair in Municipal Social Development and Citizenship of the City of Mariana / MG, noting how is the implementation of these as well as the criteria that allow the User access to benefits such as: Food aid, in the form of basic food basket; Funeral assistance; Documentation aid; Aid locomotion.

KEYWORDS : Any Benefits , Social Duty.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 – RELACIONANDO POBREZA, VULNERABILIDADE, QUESTÃO SOCIAL E O PAPEL DA POLÍTICA SOCIAL	15
1.1 – Alguns elementos para problematização entre pobreza, questão social e vulnerabilidade social.....	15
1.2 – Política Social no Brasil	21
1.3 – Vulnerabilidade e questão social	25
2 – A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS BENEFÍCIOS EVENTUAIS NO ÂMBITO DA PROTEÇÃO SOCIAL	32
2.1 – A Política de Assistência Social no Brasil a partir do SUAS	32
2.2 – A Proteção Social e os Benefícios Eventuais	36
2.3– Breve histórico sobre os benefícios eventuais presentes na LOAS....	38
2.4 – Alguns elementos esclarecedores acerca dos benefícios eventuais...	46
2.5 – O Plantão Social	48
3 – UMA ANÁLISE DO PLANTÃO SOCIAL E DOS BENEFÍCIOS EVENTUAIS NA GESTÃO MUNICIPAL DE MARIANA – MG	49
3.1 – O Plantão Social no município de Mariana	49
3.2– Os benefícios eventuais disponibilizados no Plantão Social de Mariana	50
3.3– Análises dos dados coletados no Plantão Social de Mariana	53
Considerações Finais	57
Referências Bibliográficas	61
Anexos	64

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa é fruto de inquietações que se acumularam ao longo do curso de Serviço Social da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) e no campo de estágio no qual me inseri inicialmente, o Plantão Social na Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação do Município de Ponte Nova-MG onde, como estagiária, pôde perceber como as expressões da questão social se manifestam em necessidades dos usuários, bem como é realizado o trabalho do Assistente Social frente às demandas que lhes são postas, possibilitando-me uma reflexão acerca da Política de Assistência Social no âmbito da proteção social, através dos benefícios eventuais nesse espaço. Devido à saída da minha supervisora de campo, houve a necessidade de me inserir em um novo campo de estágio, o Plantão Social do Município de Mariana – MG, na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania. Por isso, a pesquisa que segue foi realizada a partir dos elementos capturados nesse novo campo de estágio.

O Plantão Social na política de Assistência Social é um espaço caracterizado por demandas imediatas, respondidas através de Benefícios eventuais¹, previstos na LOAS/1993, que se constituem numa modalidade de provisão de proteção social básica de caráter suplementar temporário, que organicamente, integram as garantias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), destinados aos cidadãos e às famílias impossibilitadas de arcar com suas necessidades básicas.

No Plantão Social, os benefícios eventuais ofertados constam na Resolução nº05 /2012 do município de Mariana MG, tais como: o auxílio alimentação, fornecido através de cestas básicas; bem como auxílio documentação civil, que possibilita ao usuário a emissão de documentos como: registro de nascimento, carteira de identidade, CPF, Carteira de Trabalho; também o auxílio locomoção I, com o fornecimento de passagens intermunicipais e interestaduais para aqueles que pretendem regressar a sua cidade de origem; auxílio locomoção II, concedendo

¹ A regulamentação dos Benefícios Eventuais e a organização do atendimento aos beneficiários são responsabilidade dos municípios e do Distrito Federal, os quais devem observar os critérios e prazos estabelecidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social. Os estados são responsáveis pelo co-financiamento dos Benefícios Eventuais junto aos municípios. (BRASIL, 2005)

passagens municipais, intermunicipais e interestaduais atendendo a situações emergenciais em que o usuário não possa arcar com as despesas de embarque.

Nesse sentido foi realizado um levantamento dos benefícios eventuais ofertados no Plantão Social de Mariana como modalidade de proteção social básica da Política de Assistência Social, problematizando a concessão desses benefícios. Para isso, observei os critérios estabelecidos para a concessão de tais benefícios identificando os mais acessados pelos usuários.

Inicialmente, tínhamos por definição metodológica para a realização da pesquisa, além da pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e de campo a ser realizada através de entrevistas junto a uma amostragem de usuários de tais benefícios. Entretanto, diante da mudança de campo de estágio e da inviabilidade de continuar a pesquisa no Plantão Social da Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação do município de Ponte Nova, não foi possível realizar a pesquisa de campo através das entrevistas, uma vez que a realidade do Plantão Social no município de Mariana é bastante diferente em relação à Ponte Nova. Os registros sobre tais concessões não estavam organizados de forma que pudesse facilitar o acesso às informações necessárias, sendo preciso primeiramente fazer isso, para só depois poder identificar quais usuários receberam quais benefícios, quando e por quantas vezes, por exemplo. O que acabou consumindo muito o tempo destinado à pesquisa de campo e impossibilitando dar prosseguimento à segunda etapa que seriam as entrevistas.

Posteriormente à organização de tais registros foi realizado um levantamento em relação aos benefícios eventuais ofertados no período compreendido entre Janeiro de 2014 a junho de 2016, identificando a natureza de tais benefícios, e alterações quantitativas nas demandas atendidas.

Esta pesquisa está estruturada em dois capítulos, sendo que o primeiro traz uma discussão acerca da questão social, pobreza, e política social, para entendermos os determinantes do estado de vulnerabilidade social como condição que permite ao usuário o acesso aos benefícios eventuais; o segundo capítulo discorre sobre a trajetória da política de assistência social, sua regulamentação pela constituição de

1988, e a partir da LOAS, além de esclarecer algumas questões sobre a proteção social, os benefícios eventuais e o plantão social; O terceiro capítulo, além das considerações finais, apresentamos os dados coletados no Plantão Social de Mariana, e também de pesquisas realizadas pelo IPC-Mariana, que nos ajudaram na análise dos resultados.

1 – RELACIONANDO POBREZA, VULNERABILIDADE, QUESTÃO SOCIAL E O PAPEL DA POLÍTICA SOCIAL.

1.1 – Alguns elementos para a problematização entre pobreza, questão social e política social.

As classes sociais surgem da divisão social do trabalho², dividindo-se entre os possuidores, detentores dos meios de produção, que no caso, são os empregadores, e aqueles que não detêm os meios de produção, os trabalhadores, constituindo assim, a classe dominante e a classe dominada que coexistem na sociedade capitalista: burguesia e proletariado. (MARX e ENGELS, 1997). Essas classes vivem numa relação contínua de antagonismos e contradições, cuja organização ocorre segundo uma lógica favorável à expansão e acúmulo contínuos do capital, o que coloca o indivíduo escravizado pelas relações e condições perversas de trabalho, condenando-o a uma vida miserável em função das jornadas de trabalho cada vez mais intensas. Isso ocorre devido ao fato de a força de trabalho ser a única mercadoria que o trabalhador dispõe para vender e, em troca, receber uma remuneração, um salário com o qual possa suprir suas necessidades básicas.

Nesta [na produção capitalista], não se compra a força de trabalho para satisfazer as necessidades pessoais do adquirente por meio dos serviços que ela presta ou do que ela produz. O objetivo do comprador é aumentar seu capital, produzir mercadorias que contêm mais trabalho do que ele paga e cuja venda realiza também a parte do valor obtida gratuitamente. Produzir mais-valia é a lei absoluta desse modo de produção. A força de trabalho só é vendável quando conserva os meios de produção como capital, reproduz seu próprio valor como capital e proporciona, com o trabalho não pago, uma fonte de capital adicional. As condições de sua venda, mais favoráveis ou menos favoráveis ao trabalhador, implicam, portanto a necessidade de sua revenda contínua e a reprodução constantemente ampliada da riqueza como capital. O salário (...) pressupõe sempre, por sua natureza, fornecimento de determinada

² Na produção social da própria existência os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; estas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política a qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina a realidade; ao contrário, é a realidade social que determina a sua consciência. (Marx; 2008 p.47)

quantidade de trabalho não pago por parte do trabalhador. (Marx 1974:718-720 apud CARCANHOLO e AMARAL: 167)

A classe proletária se constitui também pelo exército industrial de reservas, um segmento/parcela da sociedade que apesar de estar inserida na classe trabalhadora, não consegue vender sua força de trabalho, sendo excluída do mercado pela própria dinâmica do capital com o surgimento e emprego de novas tecnologias, contribuindo com a lógica capitalista, que pressiona os trabalhadores já inseridos no processo produtivo, mas que vivem em condições de miséria em decorrência da exploração que sofrem por estarem inseridos no mundo do trabalho. (CARCANHOLO; AMARAL, 2008).

O exército industrial de reserva formado pela população excedente constitui-se em produto necessário à acumulação, ele é uma condição fundamental de existência do próprio modo de produção capitalista devido ao fato de que ao reproduzir este sistema e permitir que haja ampliação da riqueza ou do capital social, a população trabalhadora produz as condições que a tornam relativamente supérflua a este mesmo modo de produção. Ou seja, quando a composição do capital é incrementada, a produtividade do trabalho deve ser ampliada como instrumento de intensificação do processo acumulativo ao invés de expandir os níveis de contratação de trabalhadores que possam ser incluídos no processo produtivo operando os novos meios de produção. Desse modo, amplia-se a quantidade de máquinas e equipamentos e a contratação de trabalhadores não acompanha esta ampliação, ao menos não mesma proporção. (CARCANHOLO; AMARAL, 2008)

O exército industrial de reserva torna-se necessário ao modo de produção capitalista, que explora os assalariados, seja com longas jornadas de trabalho, ou intensificando uma mesma jornada. Essa é a lógica da sociedade capitalista: acumular riquezas produzidas pelo trabalho humano, pois o objetivo do capitalista é aumentar seu capital produzindo mercadorias para serem vendidas. Estas mercadorias, por sua vez, utilizam mais trabalho do que realmente o capital paga por

ela em forma de salário, tendo a produção da mais-valia³ como a lei absoluta da sociedade capitalista.

O processo de produção do capital é, antes de tudo, considerando-se seu lado real – ou considerando-se como processo, que por meio do trabalho útil cria com valores de uso novos valores de uso – um processo efetivo de trabalho [...] todos os meios de produção potencialmente, e na medida em que funcionem como meios de produção são realmente capital, portanto o capital é elemento necessário ao processo de trabalho humano em geral. O capital é algo condicionado pelo trabalho humano [...] como processo de produção do capital é em geral processo de trabalho, assim como processo de trabalho em todas as suas formas sociais é necessariamente processo de trabalho do capital (MARX, 1978:12 apud CARCANHOLO; AMARAL, 2008, p.167).

Essa força de trabalho excedente torna-se necessária para a acumulação, pois além de manter os trabalhadores sob pressão, contribuem para o arroxo salarial e a precarização das condições de trabalho, restando ao trabalhador procurar alternativas alienadas para lidar com a sua condição que diariamente se reproduz e se firma em sua realidade, onde as expressões da questão social emergem em suas diferentes formas.

Com a instauração do capitalismo industrial concorrencial⁴ na terceira década do século XIX, surge a expressão “questão social”, ocasionando o fenômeno denominado pauperismo, de acordo com NETTO 2001, p.43:

(...) Lamentavelmente, para a ordem burguesa que se consolidava, os pauperizados não se conformaram com a sua situação: da primeira década até a metade do século XIX, seu protesto tomou as mais diversas formas, da violência luddista à constituição das trade unions, configurando uma ameaça real às instituições sociais existentes. Foi a partir da perspectiva efetiva de uma eversão da ordem burguesa que o pauperismo designou-se como “questão social”.

³A contínua transformação de mais-valia em capital apresenta-se como grandeza crescente do capital que entra no processo de produção. Este se torna, por sua vez, fundamento para uma escala ampliada de produção, dos métodos que o acompanham para elevação da força produtiva do trabalho e produção acelerada de mais-valia. (MARX, 1996; p.186)

⁴ Trata-se da segunda fase do capitalismo, o capitalismo industrial ou concorrencial, quando ocorre o desenvolvimento da grande indústria, urbanização acelerada e estreitamento das relações econômicas entre povos e regiões com a criação do mercado mundial. As funções do Estado restringiam-se fundamentalmente, às tarefas repressivas, assegurando as condições externas para a acumulação capitalista (manutenção da propriedade privada e da ordem).

Esse fenômeno culmina na generalização da pobreza na Europa Ocidental, como uma nova dinâmica trazida pelo advento do sistema capitalista, pobreza esta que crescia, contraditoriamente, com a ampliação da capacidade do sistema capitalista de produzir riquezas.

Tanto na Europa quanto na América Latina, a pobreza é instituída como questão social, com a migração de pessoas do campo para as cidades e com isso, as condições tornam-se precárias, o que gera uma preocupação e receio, havendo então a necessidade de intervenção do setor público para a instituição de uma nova ordem social. (LAVINAS, 2002).

Na acepção mais imediata e generalizada, pobreza significa falta de renda ou pouca renda. Uma definição mais criteriosa vai definir pobreza como um estado de carência, de privação, que pode colocar em risco a própria condição humana. Ser pobre é ter, portando, sua humanidade ameaçada, seja pela não satisfação de necessidades básicas (fisiológicas e outras), seja pela incapacidade de mobilizar esforços e meios em prol da satisfação de tais necessidades. “O fato ‘pobreza’, qualquer que seja seu grau ou definição, é sempre assimilado ao ‘problema’ da pobreza, seja no seu plano ideológico e moral, seja no plano político e econômico” (DESTREMEAU e SALAMA, 2002, p.108 apud LAVINAS, 2002, p.29).

De acordo com LAVINAS 2002, p.30: “A problematização da pobreza enquanto questão social se constrói, progressivamente, em torno à definição do que são “necessidades”, que são, portanto, uma convenção sujeita a evolução.”.

O pauperismo é uma característica intrínseca da questão social que tem sua gênese na Revolução Industrial no século XVIII. Na medida em que a produção de riquezas aumentava, havia também o aumento da pobreza que o modo de produção capitalista tende a “naturalizar”, culpabilizando o indivíduo, e não o sistema, como se o pobre fosse o culpado pelas condições em que vive.

A migração de pessoas do campo para as cidades após a Revolução Industrial ocasionou uma ocupação desorganizada, o que compromete a infraestrutura, saneamento básico, etc. Mulheres e crianças foram para as indústrias, onde eram explorados pelo sistema capitalista. Para esses trabalhadores, restava apenas a força de trabalho, pois seus bens, lavouras, haviam ficado para traz na busca de melhores condições de vida.

Conseqüentemente, a falta de emprego, o pauperismo⁵, emergem como expressões de uma única questão social oriunda dessa relação de exploração.

O uso da expressão “questão social” tem início na terceira década do século XIX, respondendo ao pauperismo gerado pela Revolução Industrial, que para os observadores da época, era tratado como um fenômeno novo, sem precedentes na história conhecida anteriormente:

Para os mais lúcidos observadores da época, independentemente da sua posição ideo-política, tornou-se claro que se tratava de um fenômeno novo, sem precedentes na história anterior conhecida. Com efeito, se não era inédita a desigualdade entre as várias camadas sociais, se vinha de muito a polarização entre ricos e pobres, se era antiquíssima a diferente apropriação e fruição dos bens sociais, era radicalmente nova a dinâmica da pobreza que então se generalizava. (NETTO, 2001, p.43)

A sociedade burguesa e a pobreza estavam ligadas a um quadro geral de escassez determinado pelo nível de desenvolvimento das forças produtivas materiais e sociais. Com o pauperismo, surge a questão social, tendo os pauperizados na condição de “vítimas do destino”.

Muito tempo depois, praticamente um século após a Abolição da Escravatura, ainda ressoa no pensamento social brasileiro a suspeita de que a vítima é culpada. Há estudos em que a “miséria”, a “pobreza” e a “ignorância” parecem estados de natureza, ou da responsabilidade do miserável, pobre, analfabeto. (IANNI, 2004, p.110)

Na fase monopolista do capitalismo, que sucede ao capitalismo concorrencial, faz-se necessária a exportação dos capitais, ocorrendo a concentração e centralização do capital de uma forma ainda maior, maximizando os traços das contradições da ordem burguesa, como: o aumento da exploração do trabalho, alienação, o aumento do exército industrial de reserva e da desigualdade social. Nesse estágio, as

⁵ A designação desse pauperismo pela expressão “questão social” relaciona-se diretamente aos seus desdobramentos sócio-políticos. Mantivessem-se os pauperizados na condição cordata de vítimas do destino, revelassem eles a resignação que Comte considerava a grande virtude cívica e a história subsequente haveria sido outra. Lamentavelmente para a ordem burguesa que se consolidava, os pauperizados não se conformaram com a sua situação: da primeira década até a metade do século XIX, seu protesto tomou as mais diversas formas, da violência luddista à constituição das trade unions, configurando uma ameaça real às instituições sociais existentes. Foi a partir da perspectiva efetiva de uma eversão da ordem burguesa que o pauperismo designou-se como “questão social”. (NETTO, 2001, p.43)

contradições inerentes ao modo de produção capitalista são agudizadas, agravando as expressões da questão social.

Segundo NETTO, 2011, p.26, o Estado, que por sua vez, funcionava como “comitê executivo” da burguesia, a quem ele favorecia, tenta legitimar-se política e ideologicamente, passando a operar de forma a beneficiar à acumulação e a valorização do capital monopolista.

Está claro, assim, que o Estado foi capturado pela lógica do capitalismo monopolista – ele é seu Estado; tendencialmente, o que se verifica é a integração orgânica entre os aparatos privados dos monopólios e as instituições estatais. Donde uma explicável alteração não apenas na modalidade de intervenção do Estado (agora contínua, em comparação com o estágio concorrencial), mas nas estruturas que viabilizam a intervenção mesma: no sistema de poder político, os centros de decisão ganham uma crescente autonomia em relação às instâncias representativas formalmente legitimadas. Vale dizer: o Estado funcional ao capitalismo monopolista é, no nível das suas finalidades econômicas, o “comitê executivo” da burguesia monopolista – opera para propiciar o conjunto de condições necessárias à acumulação e à valorização do capital monopolista.

Neste sentido, a política social torna-se um dos principais meios de intervenção nas expressões da “questão social” emergentes, resultante de mobilizações e organização da classe operária e do conjunto de trabalhadores, como estratégia para reproduzir e manter o sistema atual, controlando a mercadoria que é imprescindível para o modo de produção capitalista, a força de trabalho. A política social também pode ser compreendida como um acordo entre burguesia e proletariado, legitimando o Estado burguês.

O que se quer destacar, nesta linha argumentativa, é que o capitalismo monopolista, pelas suas dinâmicas e contradições, cria condições tais que o Estado por ele capturado, ao buscar legitimação política através do jogo democrático, é permeável a demandas das classes subalternas, que podem fazer incidir nele seus interesses e suas reivindicações imediatos. E que este processo é todo ele tensionado, não só pelas exigências da ordem monopólica, mas pelos conflitos que esta faz dimanar em toda a escala (NETTO, 2011, p.29).

“Somente a partir da concretização das possibilidades econômico-sociais e políticas segregadas na ordem monopólica (concretização variável do jogo das forças

políticas) que a “questão social” se põe como alvo de políticas sociais.” (NETTO, 2011, p.29)

Reafirmando a lógica de uma sociedade baseada em privilegiar o setor econômico em detrimento do social, as políticas sociais refletem uma contradição, pois ao mesmo tempo em que representa para os trabalhadores uma conquista, como reconhecimento das lutas por direitos sociais, também se configuram como estratégia dos setores dominantes para conter essa mesma luta.

1.2- Política social no Brasil

No Brasil, as políticas sociais foram reconhecidas como direito do cidadão a partir da constituição de 1988, ultrapassando o caráter de benemerência e ajuda. Essa nova constituição tornou-se uma esperança de mudança para os trabalhadores brasileiros.

A questão social já existente num país de natureza capitalista, com manifestações objetivas de pauperismo e iniquidade, em especial após o fim da escravidão e com a imensa dificuldade de incorporação dos escravos libertos no mundo do trabalho, só se colocou como questão política a partir da primeira década do século XX, com as primeiras lutas de trabalhadores e as primeiras iniciativas de legislação voltadas ao mundo do trabalho. (BEHRING e BOSCHETTI, 2009, p.78).

As lutas de classes no Brasil resultaram na criação dos direitos sociais, expressando a correlação de forças que predominava. Os direitos sociais, sobretudo trabalhistas e previdenciários foram resultantes de manifestações da classe trabalhadora, enquanto as classes dominantes buscavam legitimação restringindo direitos políticos e civis, à exemplo da expansão das políticas sociais nos períodos ditatoriais. (BEHRING; BOSCHETTI, 2009).

Até 1887, dois anos antes da proclamação da República no Brasil (1889), não se registra nenhuma legislação social. No ano de 1888, há a criação de uma caixa de socorro para a burocracia pública, inaugurando uma dinâmica categorial de instituição de direitos que será a tônica da proteção social brasileira até os anos 60 do século XX. Em 1889, os funcionários da Imprensa Nacional e os ferroviários conquistam o direito à pensão e a 15 dias de férias, o que irá se entender aos funcionários do Ministério da Fazenda no ano seguinte.

Em 1891, tem-se a primeira legislação para a assistência à infância no Brasil, regulamentando o trabalho infantil, mas que jamais foi cumprida, confirmando a tendência anteriormente sinalizada da distância entre intenção e gesto no que se refere à legislação social brasileira. Em 1892, os funcionários da Marinha adquirem o direito à pensão. (BEHRING e BOSCHETTI, 2009, p.79-80).

A partir de 1903, dá-se a formação dos primeiros sindicatos na agricultura e nas indústrias rurais, e em 1907, dos demais trabalhadores urbanos, reconhecendo como direito, a organização sindical. Em 1911 a jornada de trabalho é reduzida legalmente para 12 horas diárias, mas a lei não foi assegurada. Posteriormente, é regulamentada a questão dos acidentes de trabalho no Brasil, pela via do inquérito policial, responsabilizando o trabalhador, em detrimento das condições coletivas de trabalho.

Em 1923 é aprovada a lei Eloy Chaves, instituindo a criação obrigatória de caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para algumas categorias de trabalhadores como ferroviários, marítimos, entre outros. Como a economia brasileira naquele momento se estruturava na monocultura do café voltada para exportação, responsável por 70% do PIB nacional, os direitos trabalhistas e previdenciários foram reconhecidos para estas categorias de forma estratégica, pois estavam inseridos diretamente no processo de produção e circulação de mercadorias. (BEHRING e BOSCHETTI, 2009).

Após a Segunda Guerra Mundial o chamado Estado de Bem-Estar Social (Welfare State) é consolidado, com ideário proposto pela teoria keynesiana em países da Europa e nos Estados Unidos da América que tinha o pleno emprego e a menor desigualdade social entre os cidadãos como princípio de ação, construído pela concepção de que os governos são responsáveis por garantir um padrão de vida mínimo para todos os cidadãos, baseando-se no mercado, com grande interferência do Estado, que tende a regular a economia como forma de assegurar o pleno emprego, a criação de serviços sociais de consumo coletivo como saúde, educação e assistência social objetivando minimizar a pobreza atendendo os casos de extrema necessidade.

É pelo Estado de Bem-Estar que o Estado garante ao cidadão a oportunidade de acesso gratuito a certos serviços e a prestação de

benefícios mínimos para todos. Nos Estados Unidos, esses benefícios dependem de critérios rigorosos de pobreza e os serviços de saúde não são estatizados, havendo serviços de saúde para os velhos e pobres. O “acesso geral” à educação, à saúde e à justiça existente na Europa decorre de direitos estabelecidos numa vasta legislação que se justifica em nome da cidadania. O cidadão é um sujeito de direitos sociais que tem igualdade de tratamento perante as políticas sociais existentes. (FALEIROS, 1991, p.20)

Desse modo, o Estado passa a controlar a produção, ampliando suas funções econômicas e sociais, assumindo as despesas sociais, como afirmam BEHRING e BOCHETTI, 2009, p.71:

As políticas sociais se generalizam nesse contexto, compondo o rol de medidas anticíclicas do período, e também foram o resultado de um pacto social estabelecido nos anos subsequentes com segmentos do movimento operário, sem o qual não podem ser compreendidas.

Na década de 1970, o padrão de bem estar declina devido à crise capitalista ocasionada pelos índices reduzidos de crescimento com taxas de inflação altas, tendo o avanço da organização dos trabalhadores e a regulamentação do mercado pelo Estado. A crise fiscal do Estado de Bem-Estar e a estagnação da economia ganham forças na década seguinte, e o neoliberalismo propõe a mínima regulamentação do mercado e a ampla liberdade econômica dos agentes produtivos. O discurso vitorioso do capitalismo ganha espaço com o avanço das ideias neoliberais, ideologicamente em defesa dos interesses do capital.

Somente no processo de democratização do país a política de assistência social foi reconhecida como direito, ultrapassando o caráter de ajuda e benemerência. Este processo de democratização se fortaleceu expressivamente, e como fator positivo da década de 80 no século XX sempre será lembrada como um período em que no cenário brasileiro se evidenciou uma ampliação do conjunto de cidadãos preocupados com os rumos políticos do país. A nova Constituição tornou-se uma esperança de mudança para os trabalhadores brasileiros, cuja presença e ação contribuíram para que diversas conquistas fossem afirmadas como a liberdade democrática, os direitos trabalhistas, a reforma agrária e a construção de uma possível política de esquerda.

O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de “constituição cidadã” de Ulisses Guimarães, mas manteve fortes traços conservadores, como a ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil (as propostas de construção de um Ministério de Defesa e do fim do serviço militar obrigatório foram derrotadas, dentre outras) manutenção de prerrogativas do Executivo como as medidas provisórias, e na ordem econômica. (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.141-142)

Após a Constituição de 1988 tornaram-se evidentes no Brasil fortes inspirações neoliberais nas ações do Estado no campo social. O processo de reforma do Estado instaurado no início na década de 1990 teve como objetivo alcançar um Estado mais “ágil” (para o capital), menor (para o social) e mais barato.

É claro, portanto, que o objetivo real do capital monopolista não é a “diminuição do estado”, mas a diminuição das funções estatais coesivas, precisamente aquelas que respondem à satisfação de direitos sociais. Na verdade, ao proclamar a necessidade um “Estado mínimo”, o que pretendem os monopólios e seus representantes nada mais é que um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital. (NETTO e BRAZ, 2006, p..227)

Assim, o Governo Federal implementou, entre outras ações, as privatizações, terceirizações, a parceria público-privado. Em contrapartida, foi um período de forte mobilização das forças democráticas que lutavam pela garantia dos direitos sociais no Brasil.

Na virada dos anos 1990, consolidou-se uma ofensiva das classes dominantes, burguesia industrial e financeira e burocracia estatais aliadas a ela quando as políticas restritivas voltadas para o controle da inflação, para o equilíbrio fiscal e a estabilidade financeira passaram a prevalecer. O projeto neoliberal teve suas bases firmadas mediante a constituição de um ideário ou uma cultura política da crise que advogava a defesa da retomada do crescimento econômico, da inserção do Brasil na economia internacional e da necessidade de redefinição do papel do Estado.

1.3 – Vulnerabilidade e questão social

Com o fim das “ondas longas expansivas” na década de 1970⁶, o modo de produção capitalista em sua fase monopolista se vê ameaçado diante da redução das taxas de lucro, buscando formas de retomar a sua dinâmica e funcionamento, visando aumentar essas taxas de lucro, colocando em prática a reestruturação produtiva⁷, investindo na tecnologia, fazendo economia de trabalho humano, o que acelera um processo de desemprego, mas que favorece ao capital uma vez que diminui também o valor pago pela força de trabalho.

O quadro crítico, a partir dos anos 70, expresso de modo contingente como crise do padrão de acumulação taylorista/fordista, já era expressão de uma crise estrutural do capital que se estendeu até os dias atuais e fez com que, entre tantas outras consequências, o capital implementasse um vastíssimo processo de reestruturação, visando recuperar do seu ciclo reprodutivo e, ao mesmo tempo, repor seu projeto de dominação societal, abalado pela confrontação e conflitualidade do trabalho, que, como vimos, questionaram alguns dos pilares da sociabilidade do capital e de seu mecanismo de controle social. (ANTUNES, 2009:47)

Em seu próprio processo produtivo, o capital faz várias transformações. Neste momento, o modo de produção capitalista tem na flexibilização o melhor caminho para o crescimento econômico. Desse modo, o Estado reduz o seu papel de promover diretamente os direitos sociais, gestando o Estado mínimo para o social, como uma exigência da agenda neoliberal.

O processo de reorganização do capital, e de seu sistema ideológico e político de dominação constituem-se numa resposta do capital à crise que se instaurava. Com isso, o neoliberalismo se evidencia com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos trabalhistas, seguido de um intenso processo de reestruturação produtiva, com o objetivo de favorecer o capital. (ANTUNES, 2009)

⁶ Foi nesse contexto que a General Motors, em meados de 70, iniciou seus contatos com a experiência toyotista introduzindo os Círculos de Qualidade. Desconsiderando o conjunto dos elementos básicos constitutivos do toyotismo e utilizando-se apenas de um dos seus aspectos, de modo isolado, a GM viu fracassar sua primeira experiência de assimilação do toyotismo, que teve início com o agravamento da crise em sua fábrica de Detroit, momento em que a GM resolveu investir alta quantia de recursos, com o objetivo de enfrentar a expansão japonesa no mercado norte-americano. A empresa investiu na robotização de sua linha de montagem, processo esse que se iniciou com 302 robôs em 1980, objetivando atingir 14 mil em 1990 (Ver Gounet, 1991:44 e ANTUNES, 2009:60)

⁷ A reestruturação produtiva é o processo de consolidação do modelo flexível do trabalho industrial. (ANTUNES, 2009)

Influenciado por essa reestruturação produtiva do capital, o processo de flexibilização das relações de trabalho intensificam as formas de alienação dos sujeitos sociais, trazendo implicações negativas para o cotidiano, o que resulta em profundas transformações societárias, dentre as quais destacamos aquela que é quase inexplicável: mesmo com o número ou agrupamento reduzido de trabalhadores no processo produtivo, com vínculos formais de emprego, ainda assim, a produção de mercadorias tem sido elevada a níveis altíssimos, que expressa uma das contradições deste modo de produção. (NETTO, 1996).

A “naturalização” da questão social por parte da sociedade, a considera como uma fatalidade ou herança arcaica pretérita, ressaltando dois aspectos dessa naturalização: A tendência de transformar as manifestações da questão social em problemas de assistência social, sendo o sistema nacional de previdência e o serviço nacional de assistência social as expressões mais evidentes dessa forma de “explicar” e “resolver” a questão social”. E por outro lado, a tendência de que as manifestações da questão social sejam transformadas em problemas de violência, caos. Ou seja, segurança e repressão. Outro aspecto é que “toda manifestação de setores sociais subalternos na cidade e no campo pode trazer o “gérmen” da subversão da ordem social vigente.” (Ianni, 2004, p.112). Obviamente trata-se de repressão, tudo pela paz social, ou seja, a lei e a ordem.

É importante observar que foram as lutas sociais que transformaram a questão social em uma questão política e pública, transitando do domínio privado das relações entre o capital e trabalho para a esfera pública, exigindo a intervenção do Estado no reconhecimento de novos sujeitos sociais como portadores de direitos e deveres, e na viabilização do acesso a bens e serviços públicos pelas políticas sociais. (RAICHELIS, 2006, p.2)

A pobreza, de acordo com o discurso dominante, representa uma ameaça no que se refere à fratura social, eminente da diferença existente entre pobres e ricos, as políticas macroeconômicas recomendadas pelos organismos internacionais de financiamento como o FMI, que tem como um de seus objetivos o combate à pobreza, defendendo a ideia de que “os serviços sociais devem ser reduzidos e adequadamente focalizados para os segmentos de extrema pobreza, característica assumida pelas políticas sociais na América Latina, e no Brasil.” (RAICHELIS, 2006, p.41). Assim, o papel do Estado se traduz na trilogia: descentralização, focalização e privatização.

A população pobre é identificada por mecanismos cada vez mais sofisticados de focalização, e a situação e pobreza de seus beneficiários é condição de acesso aos serviços. O critério dominante para esse reconhecimento é o da renda do indivíduo ou de sua família, claramente insuficiente, já que a pobreza não se resume à ausência de renda, mas envolve um conjunto de elementos que expressa sua complexidade e multidimensionalidade, entre os quais a destituição de poder, trabalho, e informação, a ausência nos espaços públicos., o (não) acesso e usufruto dos serviços públicos básicos. A pobreza, mais do que medida monetária, é relação social que define lugares sociais, sociabilidades, identidades. (RAICHELIS, 2006, p.27)

De acordo com o pensamento neoliberal, o pauperismo⁸ é considerado um problema individual-pessoal, atribuindo à filantropia, a responsabilidade de intervenção social (MONTAÑO, 2012)

Assim, a atual estratégia neoliberal de “enfrentamento” da pobreza é diferente da concepção liberal clássica (até o século XVIII) – onde se pensa a causa da miséria como um problema de carência, respondendo a ela com a organização da filantropia), é distinta da perspectiva pós-1835 (século XIX – que, a partir da constituição do proletariado como sujeito e de suas lutas desenvolvidas particularmente entre 1830-48, pensa o pauperismo como mendicância e como crime, tratando assim dela com repressão e reclusão), é diferente da orientação Keynesiana (século XX até a crise de 1973 – que considera a “questão social” como um “mal necessário”, produzido pelo desenvolvimento social e econômico (ou como um insuficiente desenvolvimento), internalizando a “questão social” e tratando-a sistematicamente mediante as políticas sociais estatais, como direitos, por meio do fornecimento de bens e serviços. (MONTAÑO, 2012, p.6)

Neste sentido, a estratégia neoliberal é orientada por três ações. Por um lado, o Estado com políticas sociais, ações focalizadas, precarizadas, e sujeitas ao clientelismo, como no caso dos benefícios eventuais. Por outro lado, a ação mercantil, que parte das empresas capitalistas que visando o lucro, transformam os serviços sociais em mercadorias. Também tem a ação do chamado Terceiro Setor, ou da sociedade civil, que desenvolvem intervenções filantrópicas. (MONTAÑO, 2012)

Na ótica neoliberal, a desigualdade numa sociedade que não produz o suficiente para se manter, é necessária ao crescimento e ao desenvolvimento das forças

⁸ “Quanto maior a potência de acumular riqueza, maior a magnitude do exército industrial de reserva, e quanto maior esse exército industrial de reserva em relação ao exército ativo, tanto maior a massa da superpopulação, e quanto maior essa massa (de Lázarus da classe trabalhadora) tanto maior o pauperismo”. (MARX, 1980:747 apud MONTAÑO , 2012:7).

produtivas. Diferente dos monopólios, onde a própria produção dá conta de abastecer toda população. Neste caso, a desigualdade é consequência do processo que, mesmo com a produção abundante de mercadorias, articula acumulação e empobrecimento. (MONTAÑO, 2012)

O desenvolvimento capitalista promove maior concentração de capital, uma vez que aumenta a concentração de rendas, e conseqüentemente, maior empobrecimento, o que aumenta também a desigualdade social.

A partir daí, de acordo com (MONTAÑO, 2012 p.7-8) deve-se considerar os seguintes aspectos da pobreza e da questão social:

- a) “questão social”, como fenômeno próprio do MPC, constitui-se da relação capital-trabalho a partir do processo produtivo, (cf.Montaño e Duriguetto, 2010, p.82-98);
- b) A pobreza no MPC, enquanto expressão da “questão social” é uma manifestação da relação de exploração entre capital e trabalho, tendo sua gênese nas relações de produção capitalista, onde se gestam as classes e seus interesses. Como afirmamos, se o pauperismo e a pobreza, em sociedades pré-capitalistas, é resultado da escassez de produtos, na sociedade comandada pelo capital elas são o resultado da cumulação privada de capital.
- c) Desta forma todo enfrentamento da pobreza direcionado ao fornecimento de bens e serviços é meramente paliativo. Toda proposta de desenvolvimento econômico como forma de combater a pobreza (sem a acumulação de riqueza, sem questionar a propriedade privada) não faz outra coisa senão ampliar a pauperização (absoluta e/ou relativa). Toda medida de “combate à pobreza” no capitalismo não faz mais do que reproduzi-la, desde que amplia a acumulação de capital. Quanto mais desenvolvimento das forças produtivas, maior a desigualdade e o pauperismo.
- d) No entanto, no contexto da ordem do capital, o fornecimento de bens e serviços constitui, em parte, o resultado de demandas e lutas de classes sociais, caracterizando-se assim um processo contraditório entre a sua funcionalidade com a hegemonia e a acumulação capitalista (produtivo-comercial), e a representação de conquistas e direitos dos trabalhadores e cidadãos;
- e) Portanto, não há novidade (a não ser nas formas e dimensões que assume) na “questão social”, de uma “nova pobreza”, dos “novos excluídos sociais”, constituem abordagens que se sustentam na desvinculação da “questão social” e de suas manifestações (pobreza, carências, subalternidade cultural, etc.)
- f) Só as lutas de classes, e a mudança na correlação de forças sociais, poderão reverter esse processo histórico, confirmando e

ampliando conquistas e direitos trabalhistas, políticos e sociais, e superando a ordem do capital.

No sistema capitalista, para resolver a desigualdade, apenas a socialização parcial das riquezas não seria suficiente, mas também a eliminação das classes e da exploração do trabalho pelo capital, superando a ordem capitalista. As políticas sociais e direitos sociais, políticos e trabalhistas, apesar de serem conquistas da classe trabalhadora, não podem diminuir as desigualdades, mas não eliminá-las, pois estas desigualdades são naturais ao Modo de Produção Capitalista, necessárias para a manutenção desse sistema.

É neste cenário de aprofundamento da desigualdade social, que o estado de vulnerabilidade chega ao indivíduo, “sobretudo devido à concentração da renda cada vez mais nas mãos dos capitalistas (parcela reduzida de indivíduos)”. (SILVA, 2011, p.2).

A relação de classes é construída historicamente e é revestida de determinantes que estão diretamente ligados a posição que estes indivíduos ocupam dentro da sociedade. Ou seja, a desigualdade social constitui-se como resultado do caráter dominante do capital, em que a produção coletiva, mas a apropriação é privada. (NETTO,; BRAZ, 2007 apud SILVA, 2011, p.2)

Diante disso, entende-se que a desigualdade social gera a pobreza e, conseqüentemente, a vulnerabilidade social, atrelados a fatores sociais construídos pela lógica capitalista que passa a determinar a consciência do ser social quando esse a incorpora.

SUBIRATIS (2010, p.107) aponta algumas características que representam uma expressão concreta e imediata da questão social, entendendo a vulnerabilidade como:

[...] precariedade do trabalho, analfabetismo digital, incapacidade mental, habitação precária, desestruturação familiar, proteção social insuficiente ou antecedentes criminais. Essas fontes incidirão com mais força nos grupos de alta vulnerabilidade estrutural: mulheres, jovens, idosos, imigrantes ou classes de baixa renda (circunstâncias intensificadoras)

Dessa forma, de acordo com SILVA, 2011, p.8: “Entende-se, então, que a vulnerabilidade social perpassa o caráter superficial e imediato da discussão sobre a

desigualdade social, pois nos revela a essência e a dimensão da totalidade do antagonismo que está arraigado na sociedade capitalista.”

A vulnerabilidade então, num conceito ampliado, “é parte constitutiva do capital e elementar da questão social.” (SILVA, 2011, p.8).

[...] a chave [...] [seria] manter a tensão e a colaboração entre as três esferas básicas de integração social [...] o âmbito produtivo e, muito especialmente, as transformações no mercado de trabalho; o âmbito institucional, especificamente o grau de alcance dos direitos de cidadania no novo contexto social; e o âmbito da reciprocidade, no que tange às transformações nas estruturas familiares e nas redes sociais e comunitárias. Em suma, a exclusão social está ligada à falta de integração no mercado [...] (SUBIRATS, 2011 apud SILVA, 2011, p.8)

Desse modo, a questão social não é identificada como sinônimo de problema social ou da pobreza que é imputada ao indivíduo, que é responsabilizado e culpabilizado pelo conjunto de carências e privações que ela produz, e também não se confunde com o termo “exclusão social”. A exclusão é um traço próprio do capitalismo, a fim de que a inclusão seja feita do seu modo, de acordo com suas regras. Esse processo de exclusão para inclusão tem se tornado um modo de vida, não apenas um período transitório.

Nesses termos, a questão social , tal como a entendemos, é a expressão das desigualdades sociais produzidas e reproduzidas na dinâmica contraditória das relações sociais, e na particularidade atual, a partir das configurações assumidas pelo trabalho e pelo Estado, no atual estágio mundializado do capitalismo contemporâneo. (RAICHELIS, 2006:17)

É fundamental entendermos a categoria vulnerabilidade, uma vez que a desigualdade social resulta da exploração do modo de produção capitalista. Exploração esta, imposta ao ser social através da sua força de trabalho, o que faz parte da dinâmica do capital. (SILVA, 2011).

Quanto ao uso dos termos inclusão e exclusão, de acordo com SILVA, 2011, p. 7: “Em outros termos, o que compreendemos como sendo inclusão e exclusão, nada mais é do que o estado de vulnerabilidade social ao qual o indivíduo está submetido”.

Dessa forma, a vulnerabilidade associa-se às condições as quais o indivíduo tem acesso limitado ou não tem acesso. Desse modo, à medida que o acesso aos direitos sociais são condicionados, o indivíduo é colocado numa condição de vulnerabilidade, condição esta, imposta pelas desigualdades sociais. Esses direitos devem ser garantidos pelo Estado, através de políticas sociais públicas. (SILVA, 2011)

Assim, cabe ao Estado garantir os mínimos sociais a todos em situação de necessidade, ou seja, a todos aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade.

Porém, a forma como o Estado viabiliza o acesso aos indivíduos, o que ocorre de forma focalizada, acaba por não excluir a vulnerabilidade social desses indivíduos, pois tais medidas não contribuem para que a cidadania destes se efetive, nem dos demais sujeitos coletivos.

Portanto, “a vulnerabilidade está intrinsecamente ligada à questão social, haja vista que para sua eliminação é necessário lançar mão de medidas que consolide a cidadania da coletividade, o que não é possível dentro da lógica capitalista.” (SILVA, 2011, p.7).

No Brasil, em relação à igualdade perante a lei no que tange aos direitos civis e sociais, é perceptível a vulnerabilidade, quando tais direitos deveriam garantir moradia digna, condições melhores de emprego, acesso aos serviços médico-hospitalares, e até mesmo no que tange à integridade física dos cidadãos, como esclarece KOWARICK (2002, p.2):

Em suma, há muita vulnerabilidade em relação a direitos básicos, na medida em que não só os sistemas públicos de proteção social foram sempre restritos e precários, como também, em anos recentes, houve desmonte de serviços e novas regulamentações que se traduziram em perda de direitos adquiridos. Quanto à vulnerabilidade civil, não obstante alguns intentos de tomar alguns grupos – crianças e adolescentes, mulheres, idosos – mais protegidos nos seus direitos, basta ver as notícias e estatísticas estampadas na imprensa acerca de atos criminais perpetrados por bandidos e pela polícia, muitas vezes impunes, que revelam a fragilidade do Estado em um atributo básico: o monopólio legítimo da violência.

2 – A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS BENEFÍCIOS EVENTUAIS NO ÂMBITO DA PROTEÇÃO SOCIAL

2.1 - A política de Assistência Social no Brasil a partir do SUAS – Sistema Único de Assistência Social

No Brasil, a Assistência Social⁹ foi tradicionalmente concebida com base na filantropia e na caridade, caracterizada pelo clientelismo e pelo assistencialismo, sendo realizada em situações emergenciais como mero dever moral, como era considerada, e com caráter residual e seletivo.

A Constituição Federal de 1988 foi o marco histórico e legal de ruptura com o assistencialismo no Brasil, quando a Assistência Social passou a integrar o campo da Seguridade Social juntamente com as políticas de Saúde e Previdência Social, conforme artigos 203 e 204 desta Constituição.

A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.” (BRASIL, 1993).

A Assistência Social configura-se como reconhecimento público e legítimo das necessidades de seus usuários com objetivos de:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de prestação social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem;
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços sócioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbanas e rurais;
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 2005, p.27)

A Lei Orgânica da Assistência Social foi aprovada apenas em 1993 - com um atraso relativo, se comparada à Lei Orgânica da Saúde, que data de 1990 -, com a

⁹ Assistência Social é prestada a quem necessitar, independente de ser contribuinte ou não, conforme Art. 213 e 6º da Constituição Federal de 1988.

finalidade de regulamentar estes artigos. Assim, a LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social), define em seu artigo primeiro:

A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado são Política de Seguridade Social não contributiva que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública, e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993 p.01)

O artigo 5º, inciso II da LOAS prevê em suas diretrizes a “participação da população, por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”, o que levou à criação e organização dos Conselhos e das Conferências de Assistência Social. Além disso, esta lei assegura também a assistência social como política de seguridade social, não contributiva, que integra ações do poder público e da sociedade em prol do atendimento de necessidades básicas. Isso acarretou o reordenamento das ações assistenciais implementadas até o momento, tornando o Estado responsável por ações com a finalidade de prover os mínimos sociais, caracterizando a Assistência Social não mais como uma ajuda, mas como um direito.

A LOAS deu continuidade a um percurso de avanços e conquistas no campo dos direitos sociais para a população, consistindo no fruto de lutas sociais, envolvendo diversos agentes e entidades sociais nesse processo. Esta lei deu, também, um novo significado à Assistência Social, cujo eixo é dado na formação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, extinguindo o Conselho Nacional de Serviço Social criado em 1938.

Na entrada do século XXI, ao assumir o Governo Federal, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva dá enfoque às políticas de transferência de renda, tendo o Bolsa Família¹⁰ como ação principal no combate a pobreza extrema, o que contribui para mudar um pouco a lógica das políticas sociais no Brasil. Este novo governo buscou focar a política de Assistência Social como mecanismo de enfrentamento das

É um programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. O programa busca garantir a essas famílias o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde.

desigualdades sociais, que caracterizam o modo de produção capitalista. Também foi responsável por colocar em prática o projeto do SUAS.

Foi somente em 2004 que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi criado, onze anos após a regulamentação da LOAS. Uma nova política de Assistência Social foi aprovada a fim de implantar o Sistema Único de Assistência Social, o SUAS. Tal processo se deu após um movimento de discussão nacional. Em 2005, foi necessária a edição de uma Norma Operacional Básica para definir as bases de implantação desse sistema.

A proteção social consiste na garantia de inclusão a todos os cidadãos que se encontram em situação de vulnerabilidade e/ou em situação de risco, com a finalidade de:

- segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia: através de benefícios continuados e eventuais que assegurem: proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento; pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às mulheres chefes de família e seus filhos.
- segurança de convívio ou vivência familiar: através de ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social, mediante a oferta de experiências socioeducativas, lúdicas, socioculturais, desenvolvidas em rede de núcleos socioeducativos e de convivência para os diversos ciclos de vida, suas características e necessidades.
- segurança de acolhida: através de ações, cuidados, serviços e projetos operados em rede com unidade de porta de entrada destinada a proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, restaurando sua autonomia, capacidade de convívio e protagonismo mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais desenvolvidas através de acesso às ações socio-educativas. (BRASIL, 2004-2011).

O SUAS passou a organizar as ações da política de Assistência Social, onde o Estado tem a responsabilidade de conduzir a política, sendo executada através do CRAS (Centro de Referência de Assistência Social), como unidade estatal e, também, através da rede de proteção social composta por organizações públicas e privadas. O SUAS é responsável por definir e organizar os elementos essenciais e

imprescindíveis à execução da política de Assistência Social, objetivando um padrão dos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial.

De acordo com a Secretaria Nacional de Assistência Social, p.36:

O SUAS é um sistema nacional com direção única, caracterizado pela gestão compartilhada e co-financiamento das ações pelos três entes federados, e pelo controle social exercido pelos conselhos de assistência social dos Municípios, Estados, e União, cujas ações de Assistência Social são organizadas tendo como referência o território onde as pessoas moram, considerando suas demandas e necessidades. Os programas, projetos, serviços e benefícios devem ser desenvolvidos nos territórios mais vulneráveis, tendo a família como foco de atenção.

De acordo com o SUAS, a proteção social se divide em: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, de média e alta complexidade.

Entre os programas incluídos na proteção básica pela PNAS, além dos benefícios eventuais estão o PAIF – Programa de Atenção Integral à Família, o BPC e o Bolsa família que são programas de transferência de renda, sendo estes programas executados de forma direta no CRAS, e outras unidades básicas e públicas de assistência social abrangidas pela CRAS. (BRASIL, 2004). Já a proteção especial, é caracterizada por média e alta complexidade¹¹, destinada a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras, destacando programas como PETI- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, e o Programa de combate à exploração sexual de Crianças e Adolescentes.

¹¹São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, requerem maior estruturação técnica operacional e atenção especializada e mais individualizada, e, ou, de acompanhamento sistemático e monitorado.

Proteção Social Especial de Alta Complexidade - Serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário.

(BRASIL, 2004). A proteção social especial é desenvolvida no CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social.

No próximo item abordaremos a proteção social básica, na qual estão incluídos os benefícios eventuais, objeto desta pesquisa.

2.2 - A Proteção Social Básica e os Benefícios Eventuais

A proteção social básica tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. Deverão incluir as pessoas com deficiência e ser organizados em rede, de modo a inseri-las nas diversas ações ofertadas. Os benefícios, tanto de prestação continuada como os eventuais, compõem a proteção social básica, dada a natureza de sua realização. (BRASIL 2004 e 2011, p.34).

A Proteção Social Básica contempla três programas: PAIF, Bolsa Família e BPC

O BPC, programa de transferência de renda, garante o pagamento de um salário mínimo às pessoas com deficiência e idosos a partir de 65 anos, sendo observados os critérios previstos na lei para acesso ao benefício. (BRASIL, 2004 e 2011).,

O Bolsa Família¹² que também é um programa de transferência de renda, está previsto na lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2014 e é regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, criado para contribuir com o combate à pobreza no Brasil. O Programa faz parte do Plano Brasil sem Miséria desde 2011, e é destinado as famílias em situação de extrema pobreza, com renda mensal de até R\$ 85,00 por pessoa.

O PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, de caráter preventivo, protetivo, e proativo, tem a finalidade de fortalecer a função protetiva da família, prevenindo a ruptura de seus vínculos, além de promover o acesso e usufruto de direitos, bem como contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Para isso, realiza trabalho social contínuo com as famílias.

Quanto aos benefícios eventuais, de acordo com a PNAS 2004 e NOB SUAS 2011, p.34:

Os Benefícios Eventuais, tratados no artigo 22 da LOAS são considerados como provisões gratuitas implementadas em espécie ou em pecúnia, que visam cobrir determinadas necessidades temporárias em razão de contingências, relativas a situações de vulnerabilidades temporárias, em geral relacionadas ao ciclo de vida, a situações de desvantagem pessoal ou a ocorrências de incertezas que representam perdas e danos. Hoje os benefícios eventuais são ofertados em todos os Municípios, em geral com recursos próprios ou da esfera estadual e do Distrito Federal, sendo necessária sua regulamentação mediante definição de critérios e prazos em âmbito nacional.

Ainda de acordo com a Política Nacional de Assistência Social, é necessário que haja uma articulação entre programas, projetos e serviços de proteção social básica com as demais políticas públicas locais, “a fim de garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos”, (p.35). visando dessa forma, além de superar a vulnerabilidade, prevenir situações de risco eminentes.

¹² O Bolsa Família é um programa que contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. Ele foi criado em outubro de 2003. (BRASIL, on line)

Os serviços de proteção social básica serão executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS. (BRASIL, 2004 e 2011, p.35).

Dessa forma, fez-se necessária a implantação dos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) nos municípios, sendo eles a porta de entrada para estas ações da rede socioassistencial.

2.3 - Breve histórico acerca dos benefícios eventuais presentes na LOAS

De acordo com o Artigo 1º do Decreto nº 6.307: “Os Benefícios Eventuais são caracterizados por serem suplementares e temporários, prestados aos cidadãos e às famílias em casos de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade provisória e de calamidade pública.” constituindo-se num direito social legalmente assegurado aos cidadãos brasileiros no âmbito da proteção social básica previstos na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) desde 1993.

Até 1993 a concessão do auxílio natalidade, auxílio funeral e Renda Mensal Vitalícia estavam sob responsabilidade previdência. No entanto, ao ser transferido para a política de Assistência Social, deixaram de ser concedidos, limitando o enquadramento a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, de forma focalizada, fazendo com que esse direito se destinasse a um público específico, aqueles extremamente pobres. A partir de 1996 a Renda Mensal Vitalícia sob responsabilidade da União, foi regulamentada na assistência social através do Benefício de Prestação Continuada (BPC), benefícios semelhante. (BOVOLENTA, 2011).

De acordo com BOVOLENTA, 2011, p.376: “Estes benefícios percorreram uma importante trajetória até se configurarem como benefícios socioassistenciais no âmbito da política de assistência social.”

Amparados pela previdência social, foram instituídos pelo Decreto nº35. 448, de 1/5/1954 que a principio foram intitulados como “auxílio-maternidade” e “auxílio-funeral”, com vínculos previdenciários, e ofertados através do pagamento de um salário mínimo. Este decreto promulgado pelo então presidente Getúlio Vargas, “descrevia quem eram os beneficiários, quem deveria ser excluído, quem eram os

segurados facultativos, os dependentes, como efetuar a inscrição e as prestações destinadas” (Bovolenta, 2011, p.368), e permaneceram nesta formatação até a década de 60.

Com a instituição da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), promulgada em 26/1/1960 (Lei nº3.807), foram propostas algumas mudanças no auxílio maternidade e auxílio funeral. (BOVOLENTA, 2011)

O auxílio maternidade passou a se chamar “Auxílio Natalidade”, ampliando o acesso passando a considerar outros dependentes do segurado. Dessa forma, a esposa do segurado, a filha ou irmã maior de idade, solteira, viúva ou desquitada, ou alguém que fosse designado pelo beneficiário desde que fosse dependente economicamente do beneficiário poderiam ter acesso ao benefício, estabelecendo a exigência de que houvesse doze contribuições ao seguro social da pessoa designada, e sua inscrição no regime previdenciário no mínimo, trezentos dias antes do parto. No Auxílio Funeral, o salário passou de um para dois salários mínimos, destinados aos dependentes do segurado falecido ou ao executor do funeral, mediante comprovação das despesas. (BOVOLENTA, 2011)

Além de organizar e orientar a Previdência Social no país, a LOPS tinha também a função de unificar os diversos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) existentes desde 1930, a fim de existir uma única legislação que os orientasse, visto que cada um funcionava de acordo com suas legislações específicas. Ou seja, a proposta da LOPS era padronizar os benefícios previdenciários concedidos. (BOVOLENTA, 2011, p.369)

Somente em 1966, seis anos após a LOPS, ocorre a unificação dos institutos, coordenados a partir de então, pelo INPS, por meio do Decreto de Lei nº72, de 21 de novembro de 1966. “A LOPS imprimiu um contexto de ampliação ao acesso desses benefícios, pautado na perspectiva da universalidade, embora orientado pela lógica do seguro social, e tendo o salário mínimo como base e referência.” (BOVOLENTA, 2011, p.369)

Tratava-se, portanto, esse rol de medidas introduzidas na LOPS, de relativos avanços no esquema de proteção e social brasileiro não obstante ancorado na tradição contratual do seguro social, guiava-se pelo princípio da universalidade, no âmbito do sistema, e inaugurava a extensão ou alargamento do leque de dependentes beneficiários, assim como do valor do pagamento dos auxílios, que tinha como parâmetro básico o salário mínimo (Pereira, 2002:120 apud BOVOLENTA, 2011:369)

A Lei nº5.890 de 08 de junho de 1973, que alterava a legislação previdenciária e dava outras providências, não ocasionou mudanças significativas na concessão destes benefícios. O auxílio natalidade e auxílio funeral foram executados por meio do vínculo previdenciário por mais de duas décadas, não havendo de forma legal, benefícios disponíveis para aqueles que não faziam parte do seguro social. Estes, por algumas vezes eram assistidos pela LBA e outros órgãos assistenciais em necessidades como: enxovalzinho do bebê às gestantes carentes, fornecimento de caixão ao falecido quando a família não podia arcar com as despesas, entre outros auxílios direcionados as pessoas que se encontravam fora do sistema previdenciário. (BOVOLENTA, 2011).

Com isto, a Previdência Social ministrava seus benefícios, entre eles os auxílios-natalidade e funeral aos seus segurados e dependentes, ficando os demais à mercê de auxílios eventualmente fornecidos, quer seja pelo órgão público (quando disponível), quer seja pela rede de solidariedade, formada por entidades, pessoas físicas, órgãos religiosos etc. (BOVOLENTA, 2011, p.370)

Baseado na ideologia neoliberal, a partir de 1990 houve um novo direcionamento na área de atuação das políticas sociais, principalmente em suas prioridades, ocasionando cortes no gasto social, desativando diretamente programas sociais, reduzindo o papel do Estado no campo social. Essas mudanças geraram alteração nas provisões sociais, programas sociais de modo geral, e no sistema de seguro social, reduzindo seu caráter de universalidade, transferindo sua responsabilidade à iniciativa privada e a sociedade civil quando necessário. (BOVOLENTA, 2011)

O princípio da seletividade foi introduzido no seguro social vigente pela Lei nº 8.213, de 24/7/1991, que descrevia os “Planos de Benefícios da Previdência Social”, que passou a destinar esses auxílios aos segurados que recebiam até três salários mínimos vigentes, que em 1991 era de Cr\$ 17.000,00 (dezessete mil cruzeiros). (BOVOLENTA, 2011)

De acordo com as mudanças efetuadas pela lei de benefícios da Previdência Social os beneficiários do auxílio natalidade seriam apenas aqueles que recebiam menos de três salários mínimos, equivalentes a Cr\$ 51.000,00 (Cinquenta e um mil Cruzeiros). Dessa forma, os princípios de seletividade são inseridos dentro de um sistema universal, ocorrendo também o achatamento do valor concedido, passando

de um salário mínimo para a cota única de 5 mil cruzeiros, equivalente a 29,41% do salário mínimo da época. Assim, o valor do benefício passa a ser inferior a metade do salário mínimo. No auxílio funeral, o salário mínimo foi reduzido, passando de dois, para apenas um. De acordo com BOVOLENTA, (2011, p.371):

Os auxílios natalidade e funeral mantiveram-se desse modo (seletivos dentre os segurados previdenciários) até deixar de ser operacionalizados, de fato, pela Previdência Social, o que ocorreu ainda na década de 1990, quando a recém-reconhecida política de assistência social passa a referenciá-los no corpo de sua legislação.

Em 1993, com a promulgação da LOAS, “os auxílios natalidade, funeral e Renda Mensal Vitalícia, passaram a compor o rol de benefícios socioassistenciais, sob a denominação e benefícios eventuais e benefícios continuados.” (BOVOLENTA, 2011, P. 371).

A LOAS, em seu artigo 22, se refere aos auxílios por natalidade e morte:

Art. 22 – Entende-se por benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo.

§ 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão regulamentados pelos Conselhos de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

§ 2º Poderão ser estabelecidos outros benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública.

§ 3º O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, ouvidas as respectivas representações de Estado e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das três esferas de governo, a instituição de 25%

(vinte e cinco por cento) do salário mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade, nos termos da renda mensal familiar estabelecida no caput. (Brasil, 1993) (BOVOLENTA, 2011:372)

Na LOAS estão previstos três tipos de Benefícios Eventuais, segundo Pereira (2010, p.11)

a) Os *compulsórios*, porque são inegociáveis e infensos a opções quanto à obrigatoriedade de sua provisão, contidos no *caput* do art. 22. Esses benefícios “visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal *per capita* seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo”;

b) Os de caráter *facultativo*, porque são sujeitos a opções quanto a sua provisão. Esses benefícios, previstos § 2º do art. 22 da LOAS, “podem” ser criados “para atenderem necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública”;

c) Os *subsidiários*, contidos no § 3º do art.22, que consistem numa transferência em dinheiro “no valor de 25% do salário mínimo para cada criança de até 06 anos de idade”, tendo como critério de elegibilidade a renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Trata-se, portanto, de uma modalidade de BEs que, além de depender da vontade política dos governantes (e do *élan* da sociedade para pressioná-los), dependerá também de recursos materiais e de financeiros para que sejam executados. Esses recursos são escassos nos orçamentos públicos;

d) Todos esses tipos de Benefícios Eventuais são da alçada do governo municipal e, por conseguinte, deverão ser regulamentados pelos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)-e, logicamente, deverão ser bancados pelos Municípios.

Os benefícios eventuais constantes no artigo 22 da LOAS, e o BPC-Benefício de Prestação Continuada no artigo 20, são reconhecidos como eventuais e continuados, antes de responsabilidade da política previdenciária, e agora da política de assistência social. Quanto ao BPC, a Constituição Federal de 1988 no artigo 203, no 5º item da carta magna, prevê: “[...] a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”.

Regulamentado pelo Decreto n.1744, de 8 de dezembro de 1995, o BPC entrou em vigor em 01 de janeiro de 1996, quando a Previdência Social não arca mais com a provisão da Renda Mensal Vitalícia, tornando então, a Assistência Social, a responsável pela concessão. De acordo com o Decreto em questão, foram transferidos três benefícios da previdência para a Assistência Social: Auxílio-funeral, Auxílio-natalidade e Renda mensal vitalícia, sendo este último, o único a ser regulamentado. (BOVOLENTA, 2011).

O BPC e os Benefícios Eventuais são alvos da provisão de atenção básica, garantidos como benefícios socioassistenciais pela LOAS, e se distinguem pelas diferenças quanto á normatização, institucionais, de financiamento e de competência estatal que apresentam.

Após a constituição de 1988 a LOAS regulamentou e orientou o Estatuto de política pública – a assistência social, estabelecendo princípios e organização para sua gestão, bem como as competências cabíveis aos entes federados como: União, Estados Federados, Municípios e Distrito Federal. (BOVOLENTA, 2013).

O SUAS, baseado na constituição de 1988, sob orientação da LOAS, propõe a articulação entre serviços, programas, projeto e benefícios nas esferas federal, estadual e municipal, visando a organização da gestão da política da Assistência Social, que tem como finalidade a proteção social aos cidadãos brasileiros dentro do campo da seguridade social. (BOVOLENTA, 2013).

Em seu artigo 22, a LOAS descreve os benefícios eventuais como provisão social básica, integrando o funcionamento do SUAS, ou o que deveria ser, uma vez que o fato destes benefícios estarem instituídos na LOAS não garantiu sua implementação no conjunto de municípios brasileiros. Isso, devido a ausência de regulamentação, o que gera um distanciamento do campo dos direitos de cidadania. Na LOAS, os benefícios socioassistenciais por ela assegurados, foram definidos como BPC – Benefício de Prestação continuada e BE- Benefícios Eventuais. (BOVOLENTA, 2013)

No cenário atual, de acordo com o Relatório sobre o Levantamento Nacional dos Benefícios Eventuais realizado pelo MDS¹³ – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, em parceria com CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social em 2009, os benefícios eventuais são tratados à margem da política de assistência social, de acordo com dados acerca da situação de regulação e prestação dos benefícios eventuais, junto aos municípios, estados e distrito federal. (BOVOLENTA, 2013).

Ainda de acordo com esta pesquisa, com participação de 4.174 municípios dos 5.564 existentes, totalizando 75%, constatou-se que apenas 29%, ou seja, 1.229 municípios regulamentam esses benefícios, sendo que em mais de 70% deles, essa regulamentação não existe.

Destes municípios apenas 11% são co-financiados, restando 89% que não recebem recursos do Estado para financiar os benefícios. No entanto, a transparência quanto a esses repasses é inexistente, uma vez que não há regulação junto aos estados federados. (BOVOLENTA, 2013)

A falta de regulamentação deste benefício socioassistencial de responsabilidade dos municípios e estados federados, muitas vezes faz com que seja compreendido como um ônus aos municípios, que dessa forma, deixam como está, mantendo a atenção como política de governo, e não de Estado, dando margem para práticas paternalistas e clientelistas, atendendo a quem se indica, quando e da maneira que convém.

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) editou em 19/10/2006 a Resolução Nº 212 propondo critérios para a regulamentação na provisão destes benefícios, que nortearia os processos de regulamentação destes benefícios nos municípios brasileiros. (BOVOLENTA, 2013).

Também na Resolução nº 212, os benefícios eventuais por morte, natalidade e calamidade foram definidos e caracterizados no âmbito da política pública de Assistência Social, assim como os critérios e prazos para a regulamentação dos mesmos, além de estabelecer a inclusão destes benefícios em lei orçamentária do

¹³ Antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, e atualmente, Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário

Distrito Federal e municípios no prazo de 12 meses e em 24 meses, a implementação. (BOVOLENTA, 2013)

Os benefícios eventuais integrantes da proteção básica da assistência social foram instituídos na regulação dos artigos 203 e 204 da CF/88, pela LOAS, tendo o Estado a responsabilidade de torná-los acessíveis aos usuários. O Benefício Eventual é algo inesperado, não contínuo, a fim de suprir uma necessidade imediata. (BOVOLENTA, 2015)

Trata-se de uma categoria de benefícios que pela sua urgência e caráter de sua ocorrência requer respostas rápidas, imediatas e precisas face às vicissitudes do cotidiano. Não é uma atenção continuada nem permanente. São benefícios destinados a tender ao conjunto de eventualidades possíveis de ocorrer com qualquer cidadão no âmbito desta política em debate. Eventual deve ser a ocorrência do fato e não atenção oriunda do Estado. (BOVOLENTA, 2015:2)

De acordo com levantamentos realizados em 2004 e 2009 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), existem mudanças a serem realizadas tanto no governo quanto na sociedade. (PEREIRA, 2010)

Levantamento de 2004, de acordo com PEREIRA, (2010, p.23):

Baseado na LOAS e nas contribuições analíticas até então disponíveis sobre o significado e alcance dos Benefícios Eventuais na perspectiva da cidadania, o levantamento de 2004 realizado em 626 (seiscentos e vinte e seis) municípios de 11 (onze) Estados da Federação, centrou-se nos seguintes eixos investigativos:

- 1-Benefícios Eventuais existentes no município;
- 2-Existência ou não de legislação municipal específica sobre os Benefícios Eventuais;
- 3-Órgão controlador dos benefícios e os envolvidos em sua operacionalização;
- 4-Fonte e volume dos recursos empregados nesses benefícios;
- 5-Characterização do público-alvo;
- 6-Benefícios eventuais demandados e não existentes no município

A partir deste levantamento, verificou-se a falta de transparência quanto aos Benefícios eventuais, que não estavam claramente definidos nos municípios, dando continuidade ao assistencialismo existente antes da LOAS. Entre estes benefícios estão: cestas básicas, filtros, leite, cadeiras de roda, próteses dentárias, óculos,

roupas, fraldas geriátricas, auxílio funeral, doação de passagens rodoviárias, de material de construção e medicamentos. (PEREIRA, 2010).

Levantamento 2009, de acordo com PEREIRA, (2010, p.25):

Em 2009 o número de municípios participantes da pesquisa foi mais de quatro vezes maior do que a realizada em 2004, tendo como referência os mesmos itens da pesquisa realizada em 2004.

De acordo com o relatório de 2009, observa-se que começaram a ocorrer mudanças contra a continuidade dos problemas que impediam os Benefícios Eventuais de se firmarem como deveres dos municípios. Uma das evidências dessas mudanças é a regulamentação dos benefícios eventuais em 1.229 municípios, que representa apenas 29% dos municípios pesquisados. Também houve aumento de municípios que garantem recursos para os benefícios eventuais no seu orçamento alocando-os ao Fundo Municipal de Assistência Social, sendo 2.885 municípios que respondem por estes benefícios, na provisão de recursos para os mesmos. (PEREIRA, 2010).

2.4 - Alguns elementos esclarecedores acerca dos benefícios eventuais

De acordo com o folder Benefícios Eventuais¹⁴ no SUAS, disponibilizado pelo antigo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome:

O que são Benefícios Eventuais?

São benefícios da Política de Assistência Social, de caráter suplementar e provisório, prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

Quais as modalidades de Benefícios Eventuais?

Na LOAS, estão previstas quatro modalidades de Benefícios Eventuais: Natalidade, para atender preferencialmente: Necessidades do bebê que vai nascer; Apoio à mãe nos casos em que o bebê nasce morto ou morre logo após o nascimento; Apoio à família no caso de morte da mãe. Funeral, para

¹⁴ Os Benefícios Eventuais são assegurados pelo art. 22 da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, alterada pela Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011, e integram organicamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social – SUAS . (Folder-Benefícios Eventuais no SUAS – MDS)

atender preferencialmente despesas de urna funerária, velório e sepultamento; Necessidades urgentes da família advindas da morte de um de seus provedores ou membros; Ressarcimento, no caso da ausência do Benefício Eventual no momento necessário; Vulnerabilidade Temporária, para o enfrentamento de situações de riscos, perdas e danos à integridade da pessoa e/ou de sua família; Calamidade Pública, para o atendimento das vítimas de calamidade pública, de modo a garantir a sobrevivência e a reconstrução da autonomia destas.

Como e quando os Benefícios Eventuais são concedidos?

Em conformidade com as alterações promovidas na LOAS pela Lei nº 12.435, de 2011, a concessão e o valor dos Benefícios Eventuais devem ser definidos pelos Municípios, Estados e Distrito Federal, com base em critérios e prazos estabelecidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social. Para tanto, os Municípios devem estruturar um conjunto de ações, tais como: Regulamentar a prestação dos Benefícios Eventuais; Assegurar, em lei orçamentária, os recursos necessários à oferta destes benefícios; Organizar o atendimento aos beneficiários.

Sobre o reordenamento dos Benefícios Eventuais

Os dados obtidos no Levantamento Nacional sobre os Benefícios Eventuais, realizado junto aos Municípios em 2009, indicaram a dificuldade de delimitar o campo da atuação da Assistência Social no tocante à oferta destes benefícios, especialmente pela provisão de itens da Política de Saúde a título de Benefícios Eventuais, comprovando a existência de incompreensões da prestação dos Benefícios Eventuais na lógica do SUAS. Neste cenário, o CNAS, após criação de Grupo de Trabalho específico, aprovou a Resolução nº 39¹⁵, de

¹⁵ Em seu artigo 1º, a Resolução estabelece que não se caracterizam como provisões integrantes da Política de Assistência Social itens referentes a órteses e próteses, cadeiras de roda, muletas, óculos, medicamentos, pagamento de exames médicos, apoio financeiro para tratamento de saúde fora do Município, transporte de doentes, leites e dietas de prescrição especial e fraldas descartáveis, devendo estes serem ofertados no âmbito da Política de Saúde. Esta Resolução propõe aos Municípios o reordenamento dos Benefícios Eventuais à luz das diretrizes nacionais. Para fins do reordenamento, deverá ser estabelecido um processo planejado e articulado entre os órgãos gestores e Conselhos de Assistência Social das três esferas de governo com as instâncias correspondentes da Política de Saúde, para organizar a concessão dos benefícios a partir da definição de necessidades, estratégias, atividades e prazos. Durante este processo, Saúde e Assistência Social deverão firmar entendimento para garantir a continuidade da oferta dos itens da Política de Saúde prestados a título de Benefícios Eventuais. (Folder- Benefícios Eventuais no SUAS – MDS)

09 de dezembro de 2010, que dispõe sobre o processo de reordenamento dos Benefícios Eventuais no âmbito da Política de Assistência Social em relação à Política de Saúde. (Folder-Benefícios Eventuais no SUAS – MDS)

2.5 – O Plantão Social

O Plantão Social, além de ser a porta de entrada para as demandas, constitui-se também num instrumento de análise para que se efetive uma prática social consistente, e se desenvolva uma rede de ligação entre os vários setores que compõem a política de assistência social, não se constituindo num fim último, devendo funcionar como um eixo da política de assistência social objetivando a viabilização dos serviços constantes na LOAS. O Plantão Social não deve funcionar com um fim em si mesmo, como se dependesse dele para resolver os problemas dos usuários, que no caso, necessitam de ação imediata. (VIEIRA, 2005).

Trata-se de um espaço privilegiado para subsidiar a propositura de políticas sociais, visto que a demanda apreendida é rica pela sua diversificação; naquele espaço o assistente social trabalha com as famílias, crianças, pessoas portadoras de deficiência, migrantes e imigrantes (VIEIRA, 2005, p.4)

Sua finalidade é atender famílias e indivíduos em situação urgente de vulnerabilidade e risco social, na concessão de benefícios eventuais, bem como visa orientar, ouvir e encaminhar para demais serviços de atendimento especializados quando necessário.

Os serviços de plantão social existem para resolver situações de emergências: como o fornecimento de apoios provisórios a cestas básicas, que acabam transformando-se em um atendimento contínuo, seja pelo uso clientelístico deste apoios, seja pelas dificuldades crônicas de subsistência dessa “clientela”. Na maioria dos casos com os diversos “benefício” em espécie fornecidos à população, verificamos que este atendimento apenas ameniza o problemas imediatos, sendo paliativo, não alterando as reais condições de vida nem mesmo permitido aos beneficiários viver melhor “lá onde estão”, na periferia, na miséria, no espaço da pobreza. (BRITO, 2001, p.69)

Nesse sentido, o Plantão Social e o CRAS em relação aos benefícios eventuais, precisam trabalhar de forma articulada, para que possam atender às necessidades dos usuários.

De acordo com o site do Município de Capivari de Baixo-SC:

No âmbito da Política de Assistência Social, os benefícios eventuais configuram-se como direitos sociais instituídos legalmente, visando o atendimento das necessidades humanas básicas, devendo ser integrados aos demais serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social no município, contribuindo dessa forma, com o fortalecimento das potencialidades de indivíduos e familiares.

De acordo com a Lei Nº12. 435/2011, da LOAS, a concessão e o valor dos benefícios eventuais devem ser definidos pelos Municípios, Estados e Distrito Federal e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos estabelecidos pelos respectivos conselhos de Assistência Social.

Os Municípios devem estruturar um conjunto de ações, tais como: Regular a prestação dos Benefícios eventuais; Assegurar em Lei orçamentária, os recursos necessários à oferta destes benefícios; Organizar o atendimento aos beneficiários, de acordo com o que estabelece o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

3 – UMA ANÁLISE DO PLANTÃO SOCIAL E OS BENEFÍCIOS EVENTUAIS NA GESTÃO MUNICIPAL DE MARIANA – MG

3.1 - O Plantão Social no Município de Mariana - MG

O Plantão Social no município de Mariana é vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento social e cidadania, e conta com apenas um profissional, Assistente Social para atender as demandas emergentes, em média, trinta usuários por dia. Em alguns casos, são encaminhados pelo CRAS em caráter de urgência, quando esse não tem possibilidades de atendê-los. O Plantão Social trabalha em conjunto com o CRAS, que possui também as unidades do CRAS Bairros e CRAS Distritos visando atender usuários de uma determinada região, e onde são feitos os cadastros dos usuários. O Benefício Auxílio Alimentação, a cesta básica, também é fornecido pelo CRAS, e quando suas possibilidades se esgotam, são encaminhados ao Plantão

Social em caráter de urgência. No entanto, nem todas as demandas podem ser atendidas. Isso ocorre porque o profissional fica condicionado à existência de recursos para atendê-las. Com o auxílio da rede socioassistencial, o profissional realiza os encaminhamentos de acordo com a demanda apresentada pelo usuário.

O atendimento procede de entrevista, cadastramento (realizado no CRAS, caso não haja, é orientado a fazê-lo), e relatório, ou seja, ao passar pelo atendimento o usuário é entrevistado e questionado quanto à situação em que se encontra, logo, de acordo com a conclusão do profissional, analisando as particularidades do usuário, que é contemplado ou não com o benefício solicitado.

3.2 – Os benefícios eventuais disponibilizados no plantão social de Mariana

O Plantão Social é regido pela resolução nº05 /2012 que aprova as diretrizes para concessão de benefícios eventuais no âmbito da Política Pública Municipal de Assistência Social, e conta com um profissional, Assistente Social responsável por garantir a viabilização desses benefícios ao usuário.

Os benefícios ofertados de acordo com a RESOLUÇÃO Nº05 são: auxílio funeral, documentação civil, Auxílio Alimentação, Auxílio Locomoção I e II.

Para o acesso aos benefícios não é necessário efetuar cadastro no Plantão Social, pois o cadastramento das famílias é realizado pelo CRAS. Sendo assim, o Plantão Social recebe, através de encaminhamentos, os usuários que se encontram na situação de emergência ou que ainda não efetuaram o cadastro no CRAS e suas demandas que não puderam ser atendidas pelo CRAS.

Abaixo, seguem as definições de todos os benefícios eventuais previstos na referida resolução, bem como os critérios para sua concessão de acordo com a Resolução nº05/2012:

Quanto ao auxílio funeral

De acordo com o Art.9º (2011), o auxílio funeral constitui-se num benefício eventual não contributivo da Assistência Social, com o objetivo de reduzir a vulnerabilidade provocada por morte de membro da família. Sua concessão se dá na forma de custeio das despesas de urna funerária, de velório e de sepultamento; Ressarcimento no caso de perdas e danos causados pela ausência do benefício eventual no momento em que este se fez necessário.

Os critérios para sua concessão são:

- I - Possuir renda per capita de um salário mínimo;
- II – Apresentar certidão de óbito;

Quando este for assegurado em pecúnia deve ter o custo dos serviços discriminados no §1º¹⁶ desta resolução. Após o requerimento, o benefício deverá ser concedido no prazo de 30 até dias. O auxílio funeral pode ser requerido por um membro da família beneficiária: mãe, pai, parente até segundo grau ou pessoa autorizada mediante procuração e serviços da rede socioassistencial.

Quanto ao Auxílio Documentação Civil

De acordo com o Art. 15 da Resolução nº05, o benefício eventual na forma de auxílio documentação constitui-se em uma prestação temporária, garantindo aos cidadãos e às famílias a obtenção dos documentos de que necessitam e que não dispõem de condições para adquiri-lo. É destinado aos cidadãos e às famílias, preferencialmente, para a aquisição dos seguintes documentos, tais como:

- I – Registro de Nascimento; II – Carteira de Identidade; III – CPF; IV – Carteira de Trabalho;
- V – 2ª Via de Registro Civil.

Os critérios para sua concessão são:

I - Emissão do Parecer Social emitido pelo Assistente Social da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania, compreendendo o recolhimento de taxas, fotografias e, se necessário, o deslocamento do beneficiário.

Quanto ao Auxílio Alimentação

De acordo com o Art.17 da Resolução nº 05, esse benefício eventual na modalidade de cesta básica, constitui-se na provisão de alimentos a fim de reduzir a vulnerabilidade provocada pela falta de condições socioeconômicas.

Os critérios para sua concessão são:

¹⁶ §1º - Deve ser assegurado o acompanhamento da família ou da pessoa conforme o estabelecido no SUAS, em serviço constante da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e indicada outras provisões que auxiliem as famílias no enfrentamento das situações de vulnerabilidade.

I – Avaliação socioeconômica; II – Renda per capita base de um quarto do salário mínimo; III – Desemprego, morte e/ou abandono pelo provedor do grupo familiar; V – Nos casos de emergência e calamidade pública.

Quanto ao Auxílio Locomoção

Auxílio Locomoção I

De acordo com o Art.19 da Resolução nº05, esse benefício eventual consiste no fornecimento de passagens intermunicipais e interestaduais (através de convênio com empresas prestadoras de serviço de transporte de passageiros) destinado a pessoas em situação de rua que pretendem regressar a sua cidade de origem ou cidade com familiares. Incluem-se, após justificativa técnica fundamentada, as famílias ou pessoas residentes no município que desejam retornar à sua cidade de origem ou cidade com referências familiares, ou com vistas a atender outras situações imprescindíveis à superação das adversidades enfrentadas.

No caso de migrante acompanhado ou não de sua família, serão dadas condições dignas de retorno à cidade de origem, assegurada a alimentação até o embarque e contato com a Secretaria Municipal de Assistência Social da cidade de origem.

O benefício será concedido uma única vez no período de um ano, mediante parecer social emitido pelo Assistente Social do Plantão Social.

Auxílio Locomoção II

De acordo com o Art. 20 da Resolução nº05, o Auxílio locomoção II consiste na concessão de passagens municipais, intermunicipais e interestaduais através de empresas prestadores de serviço de transporte de passageiros, a fim de atender situações emergenciais e pontuais. Destina-se às famílias que se encontram nas seguintes condições:

- I – Doença, falecimento ou enfermidades de parentes, consanguíneos ou afins;
- II – Necessidade de acompanhar crianças, idosos e pessoas com deficiência;
- III – Atividades socioeducativas;
- IV – Encaminhamento para o mercado de trabalho.

Os critérios para concessão são:

- I – Avaliação socioeconômica
- II – Renda per capita base de um quarto do salário mínimo;

3.3 – Análises dos dados coletados

As tabelas a seguir mostram os benefícios eventuais acessados pelos usuários nos anos de 2014, 2015, conforme tabela 1; e nos seis primeiros meses de 2016 (Janeiro a Junho)¹⁷, conforme tabela 2.

TABELA 1

Período	Auxílio Alimentação	Auxílio Documentação	Auxílio Funeral	Auxílio Locomoção			
				Passagens Intermunicipais	Vale Transporte	Visitas Pontuais	Total
2014	709	159	68	223	146	45	414
2015	715	313	79	110	141	3	254
2016	716	183	35	107	700	-	807

TABELA 2

Mês	Auxílio Alimentação	Auxílio Documentação	Auxílio Funeral	Auxílio Locomoção			
				Passagens Intermunicipais	Vale Transporte	Visitas Pontuais	Total
JAN	10	45	06	13	15	-	28
FEV	55	42	04	13	65	-	78
MAR	70	20	05	15	120	-	135
ABR	139	40	07	19	120	-	139
MAI	191	18	07	27	165	-	192
JUN	251	18	06	20	215	-	235

De acordo com esses dados, é possível perceber um aumento considerável na concessão dos benefícios eventuais auxílio alimentação na modalidade cesta básica e Auxílio Locomoção na modalidade de Vale-Transporte, em relação aos anos anteriores. A quantidade de cestas básicas distribuídas nos primeiros seis meses de 2016 é quase o total distribuído em todo o ano de 2015, e o número de vales-transportes mais de quatro vezes maior do que o distribuído também em 2015, o que significa que houve um aumento pela procura dos benefícios, podendo ser ocasionado por diversos fatores. Entre eles, a atual conjuntura econômica do país.

Em 2015, precisamente no dia 05 de novembro, o município sofreu o que foi considerado o maior desastre ambiental do Brasil, o rompimento de uma barragem

¹⁷ Demanda reprimida – Auxílio Alimentação : Janeiro 40 usuários não atendidos; Fevereiro – 39 usuários não atendidos.

(Fundão) da Mineradora Samarco controlada pela Vale e a anglo-australiana BHP Billiton, afetando distritos como Bento Rodrigues, Paracatu, Camargos. Com isso, a Samarco Mineração teve suas atividades interrompidas para fins investigativos, ocasionando cortes no quadro de funcionários da empresa e prestadores de serviços, afetando a economia do município, o que acarretou também o fechamento de pequenos estabelecimentos como restaurantes que eram mantidos por estas empresas. Este fato contribui para o aumento do desemprego como um dos fatores que podem ter gerado estado de vulnerabilidade levando os indivíduos a recorrerem ao Plantão Social em busca de provisão.

Outro fator que pode ser considerado, é a inflação, o aumento generalizado dos níveis de preço, conforme pesquisa do IPC-Índice de Preços ao Consumidor de Mariana, realizada pelo Departamento de Ciências Econômicas e Gerências DECEG/UFOP, e Departamento de estatística da Universidade Federal de Ouro Preto, através do Projeto de Extensão CiDATAnia – Sociedade e Estatística.

O IPC-MARIANA está subdividido em sete itens. São eles: alimentação e bebidas, vestuário, habitação, artigos de residência, transporte e comunicação, saúde e cuidados pessoais, educação e despesas pessoais.

No que se refere à cesta básica, a pesquisa aponta os seguintes resultados para os meses de março, abril, maio e junho de 2016:

Em Março o custo da cesta básica aumentou cerca de (8,4%), comparando-se a Fevereiro deste ano. Os custos totais da cesta básica no município foram de R\$400,87, havendo a necessidade de se trabalhar 100,22 horas, representando 45,55 do salário mínimo em vigor, estabelecido em R\$880,00. Em comparação ao mês de Fevereiro, houve um aumento de R\$31,06, quando o custo da cesta básica era R\$369,81. (IPC-MARIANA/DECEG/UFOP)

Em Abril o custo da cesta diminuiu em cerca de (-2,7%) em relação a Março deste ano. Os custos totais para se obter a cesta básica no município foram de R\$ 389,97 sendo preciso trabalhar cerca de 97,49 horas, o que representa cerca de 44,31% do salário mínimo em vigor, representando uma diminuição de R\$ 10,92 se comparado ao mês de Março em que se gastava cerca de R\$ 400,87 para se obter a mesma cesta.(IPC-MARIANA/DECEG/UFOP)

Em maio de 2016 O gasto com a cesta básica em Mariana diminuiu cerca de (-3,8%) em Maio de 2016 se comparando com a de Abril deste ano. Os custos totais para se obter a cesta básica no município foram de R\$ 375,02 sendo preciso trabalhar cerca de 93,75 horas, o que representa cerca de 42,62% do salário mínimo em vigor, Uma diminuição de R\$ 14,95 em relação ao mês de Abril em que a mesma cesta custava cerca de R\$ 389,97 . (IPC-MARIANA/DECEG/UFOP).

Em junho, houve aumento de cerca de (8,5%) em comparação ao mês anterior. Os custos totais para se obter a cesta básica no município foram de R\$ 407,10 sendo preciso trabalhar cerca de 101,8 horas, o que representa cerca de 46,26% do salário mínimo em vigor. Um aumento de R\$ 32,1 se comparado ao mês de Maio em que se gastava cerca de R\$ 375,00 para se obter a mesma cesta. Sendo assim, restou ao trabalhador R\$472,90 para as demais despesas com moradia, saúde, educação, vestuário, transporte e outras necessidades básicas. (IPC-MARIANA/DECEG/UFOP).

Em relação aos dados coletados no Plantão Social onde se constata um aumento considerável na concessão de cesta básica e vale-transporte, observei que o aumento no valor da cesta básica nos meses de março e junho conforme pesquisa do IPC-MARIANA, podem também ter influenciado na procura dos usuários pelo benefício. De acordo com a tabela 2 podemos perceber que a partir do mês de abril de 2016 a demanda por cesta básica já começa a aumentar em relação aos meses anteriores, bem como a demanda por vale-transporte que começa a aumentar a partir do mês de maio do mesmo ano. Como não há um controle sistemático de concessão de vale-transporte, ou seja, não há uma relação de quem e quando recebeu, a informação que obtive da profissional é que grande parte dos usuários atendidos com cesta básica também solicitam o vale-transporte, o que pode justificar o aumento na procura pelos dois benefícios.

Ainda de acordo com os dados coletados no Plantão Social, há demanda reprimida nos meses de janeiro e fevereiro de 2016, totalizando 79 usuários que não receberam o benefício Auxílio Alimentação, o que pode ocorrer devido à falta de recursos disponíveis ou inviabilidade de concessão analisando a situação do

indivíduo e também os critérios institucionais. Nisto, tenho minha indagação quanto aos benefícios eventuais enquanto direito do cidadão, pois estes critérios muitas vezes impedem o acesso aos benefícios solicitados.

Considerações Finais

A princípio, esta pesquisa seria realizada no Plantão Social do município de Ponte Nova MG, mas devido à necessidade de me reinserir em campo, finalizei o período de estágio no Plantão Social de Mariana, para onde a direcionei.

Minha grande dificuldade foi na coleta dos dados necessários para a finalização deste trabalho devido a alguns fatores como a mudança de campo de estágio, pois no campo onde me propus a realiza-la inicialmente, os dados eram sistematizados, o que me possibilitaria agilidade na conclusão. Porém, a realidade encontrada no espaço atual ao qual destinei a pesquisa é bem diferente, não dispondo dos mesmos recursos. Além disso, minha inserção tardia em campo e a burocracia para entrega de documentos de estágio também contribuíram para o atraso nos levantamentos, pois só poderia ter acesso aos dados depois que tudo estivesse regularizado, o que demorou um pouco. Por esse motivo, não foi possível realizar o que seria a segunda parte da pesquisa, a entrevista com os usuários. Sendo assim, finalizei a presente pesquisa com os dados disponibilizados e minhas observações durante o período de estágio.

A não universalização da política de assistência social nos leva a uma reflexão sobre sua concepção enquanto direito de cidadania, assegurado na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 203 que afirma: a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social.”. Ou seja, a partir do momento em que o usuário considera-se um “necessitado” ele se torna apto a receber os benefícios. No entanto, percebe-se uma contradição em relação aos procedimentos utilizados nas instituições, uma vez que são necessários outros requisitos para que o benefício solicitado seja concedido. Em relação à Assistência Social como direito, tal afirmação é uma tarefa que só pode ser realizada com a presença forte de toda a sociedade, para que a assistência social comece a ser inscrita de fato, como direito social. (OLIVEIRA e COUTO 2010).

Apesar de ser um direito, a assistência social está direcionada àqueles que não possuem renda, funcionando como uma espécie de pronto-socorro, sem se envolver com os problemas sociais que são evidenciados. (SPOSATI, 1995). Dessa forma, é

atribuído à assistência social o caráter de não-direito, tentando disfarçar a exploração com a distribuição de serviços sociais.

Como não consegue garantir o direito ao trabalho, o Estado capitalista amplia o campo de ação da Assistência Social, que passa a ser composta não apenas pelos pobres, miseráveis, e inaptos para o trabalho, mas também os desempregados. (MOTA, 2010).

No modo de Produção capitalista a pobreza caracteriza-se numa expressão da questão social, uma manifestação da relação de exploração entre capital e trabalho (MONTAÑO, 2012), o que resulta em condições precárias, situações de vulnerabilidade dos usuários, e tem no fornecimento de bens e serviços uma solução temporária, como forma de combate à pobreza, quando “toda medida de “combate à pobreza” no capitalismo não faz mais do que reproduzi-la.”, (MONTAÑO, 2012), ressaltando que só será possível reverter esse processo histórico com as lutas de classes, a mudança na correlação de forças e a ampliação de conquistas e direitos trabalhistas, políticos e sociais.

No entanto, diante da impossibilidade do capital de garantir o direito ao trabalho para todos, de maneira que o trabalhador possa suprir suas necessidades básicas com o seu salário, o Estado lança mão de algumas estratégias, como por exemplo, os benefícios eventuais integrantes da Política de Assistência Social. Este benefício tem por finalidade suprir as necessidades básicas momentaneamente, negligenciando a exploração ali posta, e sem perspectivas de resolução dos diversos problemas apresentados.

De acordo com minhas observações enquanto estagiária, tanto no município de Ponte Nova quanto em Mariana, percebi que a forma de acesso aos direitos se dá de maneira cada vez mais precária, de acordo com a lógica neoliberal, da própria estrutura capitalista, e é nítida a necessidade de implementação de políticas públicas capazes de tensionar esse quadro.

Apesar de serem municípios diferentes, a vulnerabilidade social se apresenta nas diversas demandas dos usuários, e esta vulnerabilidade na maioria das vezes não se caracteriza como temporária, observando a periodicidade com que alguns usuários fazem a solicitação dos benefícios. Ou seja, há uma condição de

vulnerabilidade permanente, que pode ser causada por desemprego, doença, morte do provedor da família, enfim, não é mais um caráter temporário. Nesse sentido, penso que o Plantão Social não deve se resumir apenas nesse espaço de imediatividade, mas também uma oportunidade para se pensar além, analisando a realidade dos indivíduos, pensar estratégias de inclusão, de capacitação, para que possam recuperar a autonomia, tornando-se um espaço privilegiado para subsidiar propostas de políticas sociais, de acordo com a diversidade das demandas apresentadas. “Trata-se de um espaço privilegiado para subsidiar a propositura de políticas sociais, visto que a demanda apreendida é rica pela sua diversificação.” (VIEIRA, 2005).

Com esta pesquisa, percebi que as formas de concessão dos benefícios eventuais mais parecem uma estratégia para acalmar os ânimos da população, uma vez que o Estado não dá respostas efetivas, garantindo os direitos desses usuários, pude perceber as várias manifestações da questão social, fruto da contradição capital x trabalho, através das demandas emergentes, das situações de vulnerabilidade expostas nos atendimentos.

Também pude perceber que os benefícios eventuais no município não estão claramente definidos, o que evidencia um caráter assistencialista, e apesar da viabilização dos acessos aos benefícios, o problema da vulnerabilidade do indivíduo não se resolve, pois as medidas são focalizadas, não favorecendo a efetivação da cidadania, nem contribuem para autonomia dos usuários.

Quanto às formas de concessão, penso que continuam sendo seletivas, focalizadas, ou seja, não basta ter a necessidade, como a constituição estabelece: “a quem dela necessitar”. Por outro lado, como dar conta das demandas se os recursos são limitados? Chega um momento que é necessário priorizar o mais necessitado dos necessitados, e certamente, alguém deixará de ser beneficiado e sofrerá as consequências causadas pela ausência dos benefícios levando em conta o fato de que se trata de uma necessidade.

Algo que me preocupou muito foi a forma como tais benefícios são vistos pelos usuários, associando-os a favores. Isso porque a maioria desconhece que se trata de um direito, pois isso não é esclarecido a eles. Ao contrário, o que se percebe é

que a concessão dos benefícios é vinculada a fins políticos, como uma forma de fazer o cidadão pensar que está usufruindo de algo que não é seu, que está recebendo um favor, o que não é verdade.

Apesar de não ter realizado a entrevista com os usuários, durante a execução do meu projeto de intervenção cujo objetivo era informá-los quanto aos benefícios disponíveis e a forma de acesso, tive a oportunidade de dialogar com alguns deles. A maioria mulheres, com mais de três filhos, solteiras ou divorciadas, o que significa que são elas as provedoras da família. Em outros casos, jovens de ambos os sexos que interromperam os estudos para trabalhar, além daqueles que procuram, mas não conseguem a inserção no mercado de trabalho.

Assim, a presente pesquisa contribui para estimular a reflexão acerca dos direitos do cidadão, as formas de acesso a esses direitos, a fim de pensar políticas públicas sociais que possam contribuir para melhoria nesse quadro. Penso que nós, enquanto profissionais, temos nisto um grande desafio, uma vez que são vários os obstáculos que se opõem como notoriamente é a desvalorização da profissão, com a falta de autonomia do profissional diante das demandas que a ele compete, e também é necessário romper com esse aspecto assistencialista da política de assistência social, o que tende a tornar o profissional dotado de conhecimento teórico-metodológico, num profissional técnico.

Referências Bibliográficas

- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do Trabalho**: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. (Mundo do Trabalho) 2ªed. São Paulo. Boitempo, 2009.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. 6ª ed. .Biblioteca básica de serviço social, v.2. São Paulo: Cortez, 2009
- BOVOLENTA, Gisele Aparecida. **Os benefícios eventuais previstos na LOAS**: o que são e como estão. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 106, p.365-387, abr./jun. 2011
- BOVOLENTA, **Os benefícios eventuais junto à política de assistência social**: algumas considerações. O Social em Questão - Ano XVII - nº 30 ,2013
- BOVOLENTA, **Os benefícios eventuais no SUAS** . Avaliação de sua gestão.VII Jornada Internacional Política Públicas, 2015.
- BRASIL. **Cartilha: Benefícios Eventuais no SUAS** – Panorama Nacional sobre os Benefícios Eventuais
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1998.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Benefícios eventuais**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assuntos/assistenciais-social/beneficiosassistenciais/beneficios-eventuais>. Acesso em: 01/07/2016
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Norma Operacional Básica**, DF, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Política Nacional de Assistência Social**. PNAS. Brasília, DF, 2004.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei Orgânica de Assistência Social**, nº8. 742, de 7 de setembro de 1993.
- BRASIL. **Decreto Nº 6.307**, de 14 de dezembro de 2007.
- BRITO, Maria Argenice de Sousa. **Plantão Social**: o difícil caminho de superação do assistencialismo para a construção de uma política pública de direitos para plena cidadania. São Paulo: PUC- SP, 2001. 215 p. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.
- CARCANHOLO; Marcelo Dias; AMARAL, Marisa Silva . **Acumulação Capitalista e Exército Industrial de Reserva. Conteúdo da superexploração do trabalho nas economias dependentes**. Revista de Economia v.34. n.especial, Editora UFPR, 2008.

DECEG/UFOP- IPC-Mariana-Boletim Informativo – Universidade Federal de Ouro Preto n.11/2016

DECEG/UFOP- IPC-Mariana-Boletim Informativo – Universidade Federal de Ouro Preto n.11/2016

DECEG/UFOP- IPC-Mariana-Boletim Informativo – Universidade Federal de Ouro Preto n.12/2016

DECEG/UFOP- IPC-Mariana-Boletim Informativo – Universidade Federal de Ouro Preto n.13/2016

DECEG/UFOP- IPC-Mariana-Boletim Informativo – Universidade Federal de Ouro Preto n.14/2016

IANNI, Octavio. **A questão social**. In: IANNI. O pensamento social no Brasil. São Paulo. EDUSC, 2004.

KOWARICK, Lucio. **Viver em risco**: sobre a Vulnerabilidade no Brasil Urbano São Paulo, Editora 34, 2000.

LAVINAS, Lenas. **Pobreza e Exclusão**: traduções regionais de duas categorias da prática. Econômica, v.4, n.1, p.25-59, 2002.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 2ª ed. Coletivo das Edições Avante. Lisboa, 1997. Disponível em: http://www.pcp.pt/sites/default/files/documentos/1997_manifesto_partido_comunista_editorial_avante.pdf acessado em: 01/07/2016

MARX, Karl. **Contribuição para a crítica da economia política**. 2ª ed. Expressão Popular. São Paulo, 2008.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo> . Acesso em: 01/07/2016

http://www.histedbr.unir.br/downloads/3782_contribuicao_a_critica_da_economia_politica.pdf acessado em: 01/07/2016

MARX, Karl. **O Capital**. Os Economistas, livro I, tomo 2. Nova Cultural. São Paulo, 1996

MONTAÑO, Carlos. **Pobreza, "questão social" e seu enfrentamento**. *Serv. Soc. Soc.*, Jun 2012, no.110, p.270-287. ISSN 0101-6628

MOTA, Ana Elizabete Simões. **O Mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4 ed. São Paulo, Cortez, 2010.

NETTO, José Paulo .**Transformações societárias e Serviço Social**: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. Serviço Social e Sociedade São Paulo, ano XVII, n.50, p.87-132, 1996

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social** . 8ª ed. São Paulo. Cortez. 2011.

NETTO, José Paulo. **Cinco Notas a propósito da “questão social”**. Temporalis, n. 3. Brasília: ABEPSS/Grafile, 2001

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. v. 1. Coleção Biblioteca Básica de Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2006.

OLIVEIRA, Tamiris Roberta; COUTO, Eduardo Luiz. **Atendimento imediato do Plantão Social na Secretaria de Assistência Social, Cidadania e Trabalho do Município de Rancharia e sua repercussão no serviço social na contemporaneidade**. Seminário Integrado – ISSN – 1983-0602, Vol. 8, No 8, 2014.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Panorama do processo de regulamentação e operacionalização dos benefícios eventuais regidos pelas Loas**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, Brasília, n.12,2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPIVARI DE BAIXO – SC – Disponível em: <http://capivaridebaixo.sc.gov.br/estruturaorganizacional/hotsite/index/codHotsite/3412> - Acesso em: 01/07/2016

RAICHELIS, Raquel. **Gestão Pública e a questão social na grande cidade**. Lua Nova, São Paulo, 2006.

Secretaria Nacional de Assistência Social, disponível em: http://www.ipc-undp.org/doc_africa_brazil/Webpage/missao/programas/SNAS.pdf. Acesso em: 01/07/2016

SILVA, Elizângela Samara. **As entrelinhas da INCLUSÃO/EXCLUSÃO SOCIAL NA ATUALIDADE: Uma discussão conceitual**. Jornada Internacional das Políticas Públicas, 2011
Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/pdf>
Acesso em: 01/07/2016

SPOSATI, Adalgiza de Oliveira. **Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras**. 7ª ed. São Paulo, Cortez, 1998.

SPOSATI, Adalgiza de Oliveira. **Assistência Social no Brasil 1983-1990**. 2ªed. São Paulo, Cortez, 1995.

VIEIRA, Danielle Kristhine Alécio Virtuoso . **Emancipação Política x Emancipação Humana: Desvendando o real significado do Plantão Social**. VII Jornada Internacional Política Públicas, 2005.

ANEXOS

Recibo – Cesta básica (Via da Instituição)

MUNICÍPIO DE MARIANA
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania
PLANTÃO SOCIAL
Rua Dois de Outubro, 210 – Vila Maquiné – Mariana MG
Tel.: 31 3558-2585

RECIBO Nº 125

MARIANA, ____ DE ____ DE ____



EU _____ PORTADOR(A) DO
RG: _____ CPF: _____ RESIDENTE A
RUA _____ Nº _____
BAIRRO: _____ Nesta cidade.

RECEBI DA SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E CIDADANIA, UMA CESTA BÁSICA EMERGENCIAL.

ASSINATURA DO RESPONSÁVEL PELO RECEBIMENTO

Assistente Social

Autorização para retirada – Cesta básica (Via do Usuário)

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARIANA
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E CIDADANIA
CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

CABANAS
 COLINA
 BAIRROS
 DISTRITOS
 PLANTÃO SOCIAL

LIBERAÇÃO DE CESTA BÁSICA

Encaminho o(a) senhor(a) _____ RG.: _____
e/ou CPF.: _____, cadastro no CRAS (ou no
Plantão Social) número _____, para o recebimento de **CESTA BÁSICA** referente ao mês de _____, após parecer favorável da equipe técnica do CRAS ou do Plantão Social. A presente solicitação é válida somente para retirada de um benefício, necessitando, portanto, do documento de identidade.

Data: ____/____/____ Técnico responsável: _____

Formulário – Passagens Rodoviárias

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARIANA					
SECRETARIA MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL					
CEP 35.420-000 — ESTADO DE MINAS GERAIS					
AUTORIZAÇÃO DE FORNECIMENTO DE PASSAGENS					Nº 004231
A EMPRESA:					
NOME:					Nº REGISTRO:
QUANTIDADE	DATA	HORÁRIO	POLTRONA	DESTINO	
				DE	PARA
OBSERVAÇÃO:					
ASSINATURA DO PASSAGEIRO:					
ATENÇÃO:			AUTORIZADO POR:		
<i>Recolher este documento e fornecer a(s) passagem(s)</i>			_____	_____	
			DATA	ASSINATURA	