

EIXO TEMÁTICO 4 | SEGURIDADE SOCIAL: ASSISTÊNCIA SOCIAL, SAÚDE E PREVIDÊNCIA

BENEFÍCIOS EVENTUAIS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: a interposição entre assistencialismo e direitos

EVENTUAL BENEFITS IN SOCIAL ASSISTANCE POLICY: the interposition between welfare and rights

Ana Carolyna Ribeiro Sales¹

RESUMO

Este artigo tem como objetivo conhecer o contexto histórico dos benefícios eventuais na assistência social, compreendendo as formas de auxílio e benefícios de proteção social ao longo da história. A metodologia deste trabalho consistiu em pesquisa exploratória, de natureza qualitativa, com uso de fontes bibliográficas. Verificou-se que as formas de benefícios e auxílios antecedem os benefícios eventuais assegurados na LOAS, reconhecidas como ajuda e caridade. Ainda, notou-se que o histórico de práticas assistencialistas influencia na dificuldade do reconhecimento dos benefícios eventuais como garantia de proteção social.

Palavras-chave: benefícios eventuais; assistência social; proteção social.

ABSTRACT

This article aims to understand the historical context of occasional benefits in social assistance, understanding the forms of assistance and social protection benefits throughout history. The methodology of this work consisted of exploratory research, of a qualitative nature, using bibliographic sources. It was found that the forms of benefits and aid precede the eventual benefits assured in the LOAS, recognized as aid and charity. Furthermore, it was noted that the history of welfare practices influences the difficulty in recognizing occasional benefits as a guarantee of social protection.

Keywords: eventual benefits; social assistance; social protection.

¹ Mestranda em Serviço Social na Universidade Federal de Sergipe. Bolsista CAPES. E-mail: carolynaribeiro-sales@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

A concessão de benefícios de proteção social antecede o reconhecimento da assistência social enquanto política pública pela Constituição Federal de 1988, estando presentes na forma de auxílios atrelados a práticas de caridade, de ajuda, destinada aos pobres que não conseguiam meios de sobreviver por conta própria. Quando a assistência social se configurou como política pública integrante do sistema de seguridade social, a partir da Constituição Federal de 1988, suas práticas são descritas no campo dos direitos sociais e esses auxílios passam a ser referidos como benefícios, propondo um rompimento com o histórico de benesse que marca a assistência social. É no âmbito da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), instituída em 1993, que se reconhecem dois tipos de benefícios: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os benefícios eventuais. Para Pereira (2010, p. 11), “os Benefícios Eventuais constituem [...] a distribuição pública de provisões materiais ou financeiras a grupos específicos que não podem, com recursos próprios, satisfazerem suas necessidades básicas”. A partir da LOAS afirma-se a legitimação da concessão de auxílios e benefícios na perspectiva de direitos socioassistenciais.

A partir destas considerações, este artigo tem como objetivo conhecer o contexto histórico dos benefícios eventuais na assistência social, demonstrando a trajetória das formas de concessão de auxílios e benefícios de proteção social ao longo da história. O estudo se trata de uma pesquisa exploratória, com abordagem qualitativa, apoiada em revisão bibliográfica.

O artigo estrutura-se em dois itens fundamentais, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro apresenta um breve resgate sobre a origem e a trajetória histórica das formas de benefícios de proteção social no campo da assistência social. O segundo, por sua vez, trata do processo de consolidação dos benefícios eventuais como provisões da Política de Assistência Social. Nas considerações finais, evidencia-se que os benefícios eventuais têm enfrentado dificuldades no seu reconhecimento enquanto garantia de proteção social devido a herança do assistencialismo que marcou as origens da assistência social.

2 BREVE HISTÓRICO DOS BENEFÍCIOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: DA BENESSE AO DIREITO

Historicamente, a concessão de auxílios aos mais necessitados através de renda ou bens materiais esteve atrelada as ações filantrópicas, uma vez que, por muito tempo a pobreza foi

tratada como problema moral e religioso. Nesse contexto, a Igreja Católica era a principal responsável por ações de natureza caritativa face às situações de pobreza e miséria, visto que o feito da caridade, sob o prisma da moral cristã, estava relacionado a salvação daqueles que a praticavam.

Além da incumbência da família, da sociedade e da Igreja, fazia-se necessário ações de controle da pobreza por parte do Estado. As primeiras formas de proteção social de cunho estatal foram registradas na Inglaterra com a instituição da Lei dos Pobres em 1601, que demarcou a instituição de auxílios mínimos, como alimentação, aos menos favorecidos (Behring; Boschetti, 2011). No entanto, o caráter repressivo e punitivo dessa lei se sobrepunha ao protetivo, uma vez que era voltada a estimular o trabalho forçado, manter a ordem e punir a vadiagem. Os auxílios, que eram restritivos e seletivos, induziam e tinham como condição a obrigatoriedade do trabalho para todos aqueles que possuíssem condições de trabalhar, enquanto os pobres inválidos eram acolhidos nas *poor-houses* e sua assistência era de responsabilidade das Igrejas.

Com a instituição do capitalismo concorrencial na segunda metade do século XVIII houve uma subsunção do trabalho pelo capital que agudizou a situação de pobreza e miséria, uma vez que os ganhos salariais dos trabalhadores eram insuficientes para manutenção das necessidades básicas e inexistiam quaisquer formas de proteção a eles, o que fez com que surgissem as lutas de classe fundadas na contradição entre capital e trabalho (Netto; Braz, 2006).

Vê-se, diante das mudanças societárias com a entrada do século XX, o surgimento de tensões entre o Estado liberal e as reivindicações do operariado. Nesse contexto, “a ‘questão social’ como que se internaliza na ordem econômico-política” (Netto, 1992, p. 26, grifos do autor), exigindo respostas mais sistematizadas, que não apenas a repressão. O Estado, ao buscar legitimação política, passou a incorporar as demandas da classe trabalhadora, ainda que minimamente, buscando conter as pressões de mobilização e organização do operariado, como também garantir os objetivos de acumulação ampliada do capital. Assim, as expressões da questão social se tornaram objeto de intervenção do Estado, tipificadas nas políticas sociais (Netto, 1992).

No Brasil, o enfrentamento da questão social pelo Estado, mediatizado pelas políticas sociais, ocorreu na década de 1930, quando o processo de desenvolvimento pautado na indústria substituiu gradualmente o modelo agroexportador, marcando o ingresso do país na

fase de formação e expansão do capitalismo competitivo (Fernandes, 1976). Importa ressaltar também que foi somente nesse período que se deu o processo de organização política da classe trabalhadora brasileira exigindo o reconhecimento de direitos sociais.

As primeiras iniciativas de proteção social no Brasil se definiram por sua relação com o mercado de trabalho. As Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) criadas através da Lei Eloy Chaves em 1923 inauguraram o seguro social no país. O acesso aos benefícios dessas Caixas era destinado a categorias específicas como marítimos, comerciários, bancários e industriários, que foram unificadas com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) em 1930. Nesse momento, a proteção social se voltava apenas para os trabalhadores inseridos no campo de trabalho formal, e para aqueles desprovidos do seguro social restavam os “programas pontuais, desarticulados ou simplesmente puro assistencialismo paternalista” (Oliveira, 2009, p. 112).

A criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942 foi a primeira iniciativa de um órgão de assistência público. A LBA, que se tornou referência de auxílio/ajuda aos mais pobres, foi fundada pela primeira-dama Darcy Vargas com o objetivo de prestar assistência às famílias dos soldados brasileiros enviados à Segunda Guerra Mundial (Iamamoto; Carvalho, 1995). Com o fim da guerra, a LBA tornou-se uma entidade de atenção voltada às famílias em situação de pobreza e miséria que não estavam cobertas pelo seguro social, com enfoque na maternidade e na infância a partir da prestação de auxílios emergenciais e paliativos. De acordo com Falcão e Sposati (1989, p. 19) suas ações assistenciais envolviam,

[...] a arrecadação de fundos para a manutenção de instituições carentes, auxílio econômico, amparo e apoio à família, orientação maternal, campanhas de higiene, fornecimento de filtros, assistência médico-odontológica, manutenção de creches e orfanatos, lactários, colônia de férias, concessão de instrumentos de trabalho etc. [...].

Bovolenta (2010) destaca que a vinculação da presidência da LBA às primeiras-damas da República associa este título a prática assistencial e remete a vocação feminina para a caridade, o que inspirava as mulheres da elite a também a praticarem. Com isso, o primeiro-damismo se tornou um traço da assistência social no Brasil que se mantém até os dias atuais, uma vez que as primeiras-damas geralmente ocupam cargos de gestão de instituições assistenciais.

Por quase meio século, a LBA, que tornou-se fundação (FLBA) em 1974, se legitimou como órgão estatal responsável pelas práticas assistencialistas da época. O enfrentamento da questão social deixou de ser tratado como caso de polícia, mas assumiu seu trato no âmbito da

moral privada, assentado num Estado patrimonialista que mantinha ações assistenciais em sua versão filantrópica (Sposati, 2001).

Somente com a Constituição Federal de 1988 que a assistência social foi instituída como política pública de responsabilidade estatal, rompendo (ao menos legalmente) com as ações benevolentes de ajuda aos pobres realizadas de forma isolada e focalizada por meio de práticas paternalistas e clientelistas (Bovolenta, 2010). Com isto, a concessão de auxílios e benefícios foi reconhecida como direito exercido pela política de assistência social. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), promulgada em 1993, regulamentou a política de assistência e instituiu dois tipos de benefícios em seu âmbito: Benefício de Prestação Continuada (BPC) e benefícios eventuais.

Dado o seu caráter emergencial e provisório, os benefícios eventuais guardam relação com as formas de auxílio que marcam as práticas assistencialistas que pautaram as origens da assistência social no Brasil, a qual, apesar do seu reconhecimento como política de proteção social não contributiva, não rompeu definitivamente com a cultura do favor.

3 BENEFÍCIOS EVENTUAIS E ASSISTÊNCIA SOCIAL: ALGUNS APONTAMENTOS

De acordo com Bovolenta (2010), a LOAS trouxe avanços ao possibilitar uma melhor definição e um enquadramento dos auxílios e benefícios assegurados pela política de assistência social. No âmbito da LOAS, os benefícios direcionados ao atendimento de contingências sociais na vida daqueles em situação de vulnerabilidade social foram denominados de benefícios eventuais.

O histórico dos benefícios eventuais assegurados pela LOAS se atrela à política previdenciária, com a instituição do auxílio natalidade e do auxílio funeral em 1954 aos segurados com vínculo previdenciário. No entanto, aos desprovidos da cobertura do seguro social, as formas de atenção do tipo eventual eram prestadas através de ações da LBA e outros órgãos de cunho assistencial. De acordo com Bovolenta (2010, p. 70),

Era comum (e talvez ainda seja), por exemplo, o fornecimento do enxovalzinho do bebê às gestantes, tidas carentes. Do mesmo modo, ocorria o fornecimento de caixão ao falecido, cuja família não possuísse meios de arcar com o ônus do funeral, entre outros auxílios categorizados em natalidade ou morte, além de tantos outros ofertados face à situação vulnerável, destinados diretamente a grande maioria da população, fora do sistema previdenciário.

Os benefícios eventuais do tipo auxílio natalidade e auxílio funeral foram transferidos definitivamente para a política de assistência social com a promulgação da LOAS, em 1993, sendo extintos da política previdenciária em 1995. Na concepção de Pereira (2010), o reconhecimento dos benefícios eventuais na política de assistência social significa – em tese – romper com a caridade diante das situações de urgência e instituir políticas consistentes para enfrentar esses acontecimentos numa perspectiva de direito.

Contudo, a proposta de realizar o trânsito desses benefícios entre a política previdenciária e a assistência social sem provocar cortes não se concretizou, visto que a LOAS trazia o critério de elegibilidade de uma renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo que limitava o acesso aos auxílios natalidade e funeral. Com isso, esses benefícios ficaram focalizados na extrema pobreza, “[...] ratificando, assim, a ideia equivocada de que a assistência social tem estreita relação com a indigência” (Pereira, 2010, p. 18). Esse corte de renda foi suprimido apenas com a implementação da Lei nº 12.435/2011, que promoveu alterações na LOAS, a qual também reconheceu uma ampliação das modalidades de provisões, incluindo, para além do auxílio natalidade e auxílio funeral, benefícios advindos de situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública.

Instituídos no artigo 22 da LOAS, os benefícios eventuais são definidos como “provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública” (Brasil, 2011). Com princípios definidos e em concordância com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004, tais benefícios devem ser ofertados na forma de espécie ou pecúnia no âmbito da proteção social básica, integrando a segurança de sobrevivência.

Para Barroso (2019, p. 15), “a institucionalização dos BEs expressa o dever do Estado de assumir funções e atuar no sentido da proteção social na ocorrência de episódios atípicos, inesperados, ocasionais, excepcionais”. Portanto, são benefícios não continuados que atendem as demandas oriundas de situações inusuais que geram ou agravam a condição de risco social das famílias e dos indivíduos.

A regulamentação dos benefícios eventuais é de competência dos municípios e do Distrito Federal, com base nos critérios estabelecidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social, guardando relação com a gestão descentralizada preconizada pela NOB/SUAS/2005 que normatiza o compartilhamento das competências administrativas entre

os entes federados. Com base nisso, a Resolução nº 212/2006 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) estabeleceu critérios orientadores para a regulamentação, provisão e o cofinanciamento dos benefícios eventuais na modalidade auxílio natalidade e auxílio funeral. Tal resolução ainda determinou o prazo de 12 meses para inclusão dos benefícios eventuais em lei orçamentária do Distrito Federal e dos municípios e de 24 meses para a sua implementação (Bovolenta, 2010).

Em 2007 foi publicado o Decreto Federal nº 6.307/2007, que alargou a compreensão dos benefícios eventuais, oferecendo orientações para caracterizar as modalidades de benefícios eventuais, indicando também subsídios para a regulamentação dos auxílios em situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública por parte dos estados, municípios e Distrito Federal. Esse decreto promoveu, ainda, uma demarcação do campo de atenção da política de assistência social, ao estabelecer no artigo 9º que “as provisões relativas a programas, projetos, serviços e benefícios diretamente vinculadas à outras políticas setoriais não se incluem nas modalidades de provisão dos benefícios eventuais da assistência social” (Brasil, 2007). Com a publicação da Resolução nº 39/2010 do CNAS, em 2010, reiterou-se que as ofertas referentes a política de saúde não constituem provisões da política de assistência social.

não são provisões da política de assistência social os itens referentes a órteses e próteses, tais como aparelhos ortopédicos, dentaduras, dentre outros; cadeiras de roda, muletas, óculos e outros itens inerentes à área de saúde, integrantes do conjunto de recursos de tecnologia assistiva ou ajudas técnicas, bem como 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 para pessoas que têm necessidades de uso (Brasil, 2010).

No entanto, o esforço dessas legislações em reconhecer e atribuir a esses benefícios a condição de um direito socioassistencial, não foi, por si, motivo suficiente para a sua imediata regulamentação no conjunto dos municípios brasileiros. O Levantamento Nacional dos Benefícios Eventuais realizado em 2009 pelo então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e pelo CNAS verificou que, dos municípios que participaram do estudo, 2.172 (52%) tinham regulamentado os benefícios eventuais e apenas 1.229 (29,4%) estavam de acordo com os parâmetros das legislações nacionais (Bovolenta, 2011).

É evidente que a ausência de regulamentação dos benefícios eventuais implica no risco dessas ofertas serem dispensadas de modo incerto e impreciso. Com isso, Pereira (2010, p. 19) pontua que “podem ser utilizadas práticas assistencialistas e clientelistas em torno de

demandas eventuais, já que, para a satisfação dessas demandas, não existiam normas-padrão regulamentadas”. Resultado disso é o fato de que não é casual que a concessão desses benefícios venha servindo como moeda de troca por políticos, assim como tenha figurado como doações de primeiras-damas.

Tendo em vista os riscos de manter uma atenção eventual sem parâmetros e referências, os benefícios eventuais devem ser reconhecidos no âmbito público-estatal para que sua concessão seja assegurada pela via do direito. É imperativo, portanto, a regulamentação, a gestão e o financiamento dessa oferta para garantir a concretização desse campo de proteção social e a própria compreensão de assistência social enquanto política pública que assegura direitos, construída no país desde a Constituição Federal de 1988.

4 CONCLUSÃO

Os benefícios eventuais assegurados na LOAS eram parte das provisões da política previdenciária, mas também estiveram presentes ao longo do histórico da assistência social no Brasil sob a forma de ajuda e de caridade, principalmente ligado a filantropia religiosa. Quando a assistência social adquire o status de política pública, as relações clientelistas e assistencialistas que pautavam a concessão de auxílios com caráter eventual são superadas legalmente, uma vez que tratou-se de qualificar uma política para atender situações emergenciais e não mais de utilizar ações pontuais e benevolentes.

No entanto, ainda há desafios a serem superados. As dificuldades de regulamentação dos benefícios eventuais nos municípios evidenciam o impasse do seu reconhecimento na perspectiva do direito, o que implica em reprodução de práticas que deveriam ter sido superadas com a Constituição Federal de 1988. A ausência da regulamentação desses benefícios dá margem para velhas práticas paternalistas, principalmente com fins eleitoreiros, que lhe retira o caráter de direito e contribui para endossar o ideário que associa assistencialismo à assistência social, uma vez que fragiliza a concepção de política pública que assegura direitos.

Discutir a não regulamentação dos benefícios eventuais implica levar em conta o contexto em que as políticas sociais, especialmente a política de assistência social, foram constituídas no Brasil, um país que teve suas relações sociais moldadas pelo clientelismo enquanto instrumento de dominação política da burguesia. É preciso ter em vista também o

legado histórico da assistência social na condição de benesse, sobretudo na prestação de auxílios figuradas pelas primeiras-damas. Tais práticas permanecem sendo endossadas em nossa sociedade, principalmente na entrega de benefícios eventuais como cestas básicas e enxovais, atrelados a imagem de doação.

Enfatiza-se, portanto, a urgência da regulamentação dos benefícios eventuais, na medida que delimita esse tipo de atenção e reforça a especificidade do que é da incumbência da política de assistência social, tanto aos usuários que acessam os seus serviços quanto aos próprios gestores e executores da política.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Rafaella da Câmara Lobão. **Novas concepções em torno da Assistência Social, velhos desafios para os direitos sociais**: um olhar sobre os benefícios eventuais. 2019. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: Fundamentos e História. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. **Os benefícios eventuais e a gestão municipal**. 2010. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. Os benefícios eventuais previstos na Loas: o que são e como estão. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 106, p. 365-387, abr./jun. 2011.

BRASIL. **Decreto n. 6.307, de 14 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 20 da Lei n. 8.742/1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm. Acesso em: 5 jul. 2023.

BRASIL. **Lei n. 12.345, de 06 de julho de 2011**. Altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm. Acesso em: 5 jul. 2023.

BRASIL. **Resolução nº 39, de 9 de dezembro de 2010**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social, 2010.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

IAMAMOTO, Marilda Vilella; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

OLIVEIRA, Íris Maria de. Cultura política, direitos e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

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

SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo. **LBA: Identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira**. São Paulo: Educ, 1989.

SPOSATI, Aldaíza. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 22, n. 68, p. 54-82, nov. 2001.